



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 1999

---

## **'Policy' und 'Politics' in einer Fallstudie BSE**

Klöti, Ulrich ; Rüegg, Erwin ; Widmer, Thomas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-170315>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Klöti, Ulrich; Rüegg, Erwin; Widmer, Thomas (1999). 'Policy' und 'Politics' in einer Fallstudie BSE.  
Bern: Eidgenössisches Personalamt.



Universität Zürich  
**Institut für Politikwissenschaft**  
Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik

---

Prof. Dr. Ulrich Klöti/ Dr. Erwin Rüegg/Dr. Thomas Widmer

# **‘Policy’ und ‘Politics’ in einer Fallstudie BSE**

Schlussbericht zum Projekt VEPOS 98  
zuhanden des EPA

Zürich, Januar 1999

EPA-VEPOS 98  
„Policy“ und „Politics“ im Fall BSE  
Schlussbericht der Fallanalyse

**Inhaltsverzeichnis**

|   |         |
|---|---------|
| <b>Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze</b>  | i - iii |
| <b>1. Einleitung</b>  | 1       |
| <b>2. Auftrag</b>   | 2       |
| <b>3. Fragestellung</b>   | 3       |
| 3.1. BSE: Was ist das?  | 4       |
| 3.2. Fragestellung  | 6       |
| <b>4. Rekonstruktion der Ereignisse und Analyse der Akteurbeziehungen</b>             | 8       |
| 4.1. BSE als englisches Problem: Vorsichtsmassnahmen (1986 - Oktober 1990)            | 8       |
| 4.2. BSE in der Schweiz: Sofortmassnahmen BSE (November 1990 - März 1996)             | 12      |
| 4.3. Die „Bombe“ vom 20. März 1996: Krisenmanagement im Frühjahr 1996                 | 17      |
| 4.4. Erarbeitung eines dringlichen Bundesbeschlusses zur BSE (Mai - September 1996)   | 23      |
| 4.5. Öffentliche Diskussion und parlamentarische Beratung (September - Dezember 1996) | 30      |
| 4.6. Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse (Januar - Dezember 1997)                      | 34      |
| <b>5. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Schlussfolgerungen</b>                | 38      |
| <br>Anhang 1:   |         |
| Liste der Gesprächspartner  | 47      |
| Anhang 2:   |         |
| Abkürzungsverzeichnis   | 48      |
| Anhang 3:   |         |
| Chronologie der Ereignisse  | 49      |

## Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze

Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (IPZ) hat im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse der schweizerischen BSE-Politik von 1986 bis 1997 durchgeführt. Aus unserer Sicht sind die zentralen Resultate dieser Fallstudie:

### 1. Drei Politikzyklen

Die Bundesverwaltung wurde bisher in drei Zyklen mit dem Problem BSE konfrontiert.

- Das Auftreten der neuen Tierkrankheit in England im Jahre 1986 wird vom BVET schnell wahrgenommen. Die BSE (bovine spongiforme Enzephalopathie) wird zwar als englisches Problem definiert, dennoch wird die Möglichkeit einer Übertragung in die Schweiz nicht ausgeschlossen. Das BVET ergreift erste Vorsichtsmassnahmen (Information der Tierärzte, Bezeichnung eines Referenzlabors, Importbeschränkungen gegenüber England).
- Im November 1990 wird der erste BSE-Fall in der Schweiz diagnostiziert. Die Schweiz wird damit zum BSE-Land. Die Sofortmassnahmen gegen eine Verbreitung der Seuche und zum Schutz der menschlichen Gesundheit werden innerhalb eines Monats vom BVET in Absprache mit dem BAG erarbeitet und in Kraft gesetzt (Verbot der Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehlen an Wiederkäuer, Verbot spezifischer Rinderinnereien für den menschlichen Konsum, Überprüfung der Zusammensetzung von Heilmitteln). Leitlinie der Massnahmen ist die nicht auszuschliessende Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen. Die Massnahmen werden in der Folge den jeweils neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Vorschriften der EG/EU angepasst.
- Am 20. März 1996 löst die englische Regierung mit ihrer Pressemitteilung, dass ein Zusammenhang zwischen BSE und der Creutzfeld-Jakob-Krankheit möglich sei, die europäische BSE-Krise aus. Nach Anlaufschwierigkeiten bei der Information der Öffentlichkeit finden sich die zuständigen Ämter (BVET, BAG, BLW und BAWI) schnell in einer gut funktionierenden Projektorganisation. Der umfassende Massnahmenplan, den sie entwickeln, wird jedoch Ende 1996 vom Parlament zurückgewiesen. Dieses beschliesst dringliche Sofortmassnahmen, die im ersten Viertel des Jahres 1997 vollzogen werden. Seither beobachten die zuständigen Ämter die schweizerische und internationale Situation aufmerksam und arbeiten kontinuierlich am „Fein-Tuning“ der Massnahmen.

### 2. Zentrale Akteure und ihre Interessen

Die insgesamt *wichtigsten Akteure* im Fall BSE sind in allen drei Politikzyklen die zuständigen Stellen der *Bundesverwaltung* (BVET, BAG, BLW und BAWI).

- Das federführende *BVET* spielt erwartungsgemäss in allen Zeitabschnitten eine wichtige, in den frühen Phasen die wichtigste Rolle. Oberste Leitlinie des Handelns ist die wissenschaftlich abgestützte Ergreifung von Massnahmen zum Schutz der Menschen- und Tiergesundheit.

- Das *BAG* ist bis zum Frühsommer 1996 der zweitwichtigste Akteur. In bezug auf Massnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit drängt es immer wieder auf zusätzliche Massnahmen. Ab dem Sommer 1996 wird die BSE beim BAG nicht mehr als Krisenfall behandelt, sondern entsprechende Massnahmen in den Normalbetrieb integriert.
- Das *BLW* befasst sich vor dem März 1996 nur am Rande mit der BSE. Im Verlaufe des Frühsommers rückt das Amt zusammen mit dem BVET zum wichtigsten Akteur auf. Es schlägt den Massnahmenplan für den Herbst vor, um die Krise des Rindfleischmarktes abzuwenden.
- Das *BAWI* ist an den BSE-Entscheiden immer dann beteiligt, wenn es um die Kompatibilität der schweizerischen Massnahmen mit den internationalen Verpflichtungen geht. In der Koordinationsgruppe BSE spielt es aufgabenkonform die kleinste Rolle der vier beteiligten Ämter.
- Der *Bundesrat* bzw. die zuständigen Departementsvorsteher halten sich in der BSE-Politik im Gegensatz zu anderen europäischen Regierungen soweit als möglich zurück.
- Das *Parlament* wird erst einbezogen, als die politische Situation keinen anderen Weg mehr erlaubt. Die politischen Parteien spielen kaum eine Rolle.
- Die *Interessenorganisationen* werden bei der Vorbereitung der Bundesbeschlüsse von Ende 1996 nur am Rande einbezogen. Die Information an der nationalen BSE-Konferenz vom Mai 1996 und die Teilnahme an den Hearings der parlamentarischen Kommissionen reichen offensichtlich nicht aus, um sie in die BSE-Politik einzubinden.
- Ähnliches wie bei den Interessenorganisationen gilt auch für die *Kantone*. Sie werden in die Formulierung der BSE-Politik nur punktuell einbezogen.

### 3. Zentrale Probleme bei der Bewältigung der BSE-Krise

Information und Kommunikation sind bei der Überwindung der BSE-Krise die entscheidenden Engpässe. Die BSE erweist sich als typisches Problem der Risikogesellschaft. Die massenmediale Aufmerksamkeit und die Verunsicherung der Bevölkerung sind gewaltig. Besonders hervorheben möchten wir die folgenden Punkte, die auch über den Fall BSE hinaus relevant sind:

- Die ämter- und departementsübergreifende Koordination von Massnahmen und Informationsstrategien funktioniert - nach Anlaufschwierigkeiten in den ersten Tagen. Die Projektorganisation im Rahmen der Koordinationsgruppe BSE kann den wechselnden Bedingungen angemessen Rechnung tragen. Auffassungsunterschiede zwischen den beteiligten vier Ämtern können diskursiv bereinigt werden. Sie einigen sich nach den ersten Sofortmassnahmen darauf, dem Bundesrat und dem Parlament für den Herbst 1996 eine umfassende Strategie der mittelfristigen Problembearbeitung vorzuschlagen. Der Entscheid über die grundsätzliche Stossrichtung wird damit der Politik übergeben.
- Im Rückblick sehen einige der Beteiligten einen Koordinationsmangel darin, dass die Kantone keinen Vertreter in der Koordinationsgruppe BSE stellten. Andere Akteure sind dagegen deziert gegen den Einbezug der Kantone in solche Krisengremien.

- Grössere Probleme bereitet der Entschluss, den Massnahmenplan vom Herbst 1996 in Abweichung von den schweizerischen Gepflogenheiten ohne umfassende Konsultation der Interessenorganisationen auszuarbeiten. Diese empfinden damit auch keinerlei Verpflichtung, die Lösung mitzutragen.
- Das zentrale Problem ist die Information der Öffentlichkeit. Die Bevölkerung und die meisten Medien erwarten sogenannt klare Aussagen vom Typ „Ja oder Nein“. Die Wissenschaft und die Verwaltung sprechen dagegen von Wahrscheinlichkeiten, Risiken und Hypothesen. Es ergeben sich unterschiedliche Bewertungen bezüglich der Gefahren und der Notwendigkeit von Massnahmen der Gefahrenabwehr, auch zwischen den Verwaltungseinheiten. Diese Unterschiede werden in den Medien hervorgehoben und steigern die Verunsicherung.
- Das Wissen über die BSE ist durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse in ständigem Umbruch begriffen. Niemand kann „ein für allemal“ *die* Wahrheit sagen.
- Die Glaubwürdigkeit der Mitteilungen der Verwaltung leidet darunter, dass diese auf der einen Seite immer betont, alles getan zu haben, um die Gesundheit zu schützen, dass sie zum anderen zur Beruhigung der Bevölkerung ständig neue Massnahmen ausarbeitet. Am deutlichsten illustrieren dies die Schwierigkeiten bei der Begründung des Massnahmenplans vom Herbst 1996.

#### **4. Lernen in und aus der Krise**

- Den wichtigsten Schritt zum Lernen haben die beteiligten Bundesämter dadurch getan, dass sie die BSE-Geschichte aufarbeiten, die entsprechenden Entscheidungsprozesse reflektieren und die Fallstudie BSE als Grundlage für die Weiterbildung von Kaderpersonen der Bundesverwaltung nutzen wollen.
- Direkte Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation der beteiligten Ämter hatte die BSE nicht. Reformen, die in dieser Zeit durchgeführt wurden, hatten andere Hintergründe. Die BSE bestärkte höchstens die Reformer darin, auf dem richtigen Weg zu sein.
- Gelernt haben vor allem die beteiligten Personen. Sie haben festgestellt, dass und wie sie eine Krise bewältigen können. Inwieweit auch die Organisationen gelernt haben, lässt sich wohl erst feststellen, wenn diese Personen nicht mehr dabei sind.

## 1. Einleitung

Als der britische Gesundheitsminister am 20. März 1996 erklärte, dass 10 Fälle der neuen Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit (nvCJK) in Grossbritannien möglicherweise auf den BSE-Erreger zurückgeführt werden könnten, trat er eine Lawine los, die im Frühjahr und Sommer 1996 den Rinderwahnsinn zu einem beherrschenden Thema in der europäischen Öffentlichkeit machte und eine ernste Krise in der EU auslöste. Die Bundesämter für Veterinärwesen (BVET) und für Gesundheit (BAG) reagierten auf diese Meldung aus England zunächst verhalten-abwartend, bis Bundespräsident Delamuraz am Nachmittag des 22. März 1996 ein sofortiges Importverbot für britisches Rindfleisch anordnete. An einer dringlichen Koordinations-sitzung am 24. März 1996 (Sonntag) stimmten die Spitzen der Bundesämter für Veterinärwesen, für Gesundheit, für Landwirtschaft und für Aussenwirtschaft ihr Vorgehen ab. Die Koordinationsgruppe BSE traf sich in den nächsten Wochen alle 2-3 Tage, um gesundheits-, agrar- und handelspolitische sowie tierseuchenpolizeiliche Aspekte der sich täglich verschärfenden Krise zu koordinieren.

Diese unübliche, intensive Form der Zusammenarbeit zwischen vier Bundesämtern aus zwei Departementen beim Management einer akuten Krise und bei der Konzeption einer mittelfristigen Problemlösungsstrategie wurde auf Anregung des EPA zum Gegenstand einer Fallanalyse gemacht, die vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich durchgeführt wurde. Der Fall BSE kann als typisches Beispiel für die komplexe Vermengung von internationalen Interdependenzen, hoher Unbestimmtheit der Situation, laufend neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, massenmedial verfasster Öffentlichkeit und eine departementsübergreifende Problemlage gelten. Auf solche Situationen muss sich heute die moderne Verwaltung einstellen.

Der vorliegende Schlussbericht

- rekonstruiert die Ereignis- und Entscheidungskette seit dem Bekanntwerden des Problems BSE in Grossbritannien im Jahre 1986 in sechs Zeitabschnitten und
- analysiert aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Akteurkonstellationen in diesen Phasen. Ereignisse nach dem Oktober 1998 sind nicht mehr berücksichtigt.

Ohne die bereitwillige Kooperation der zuständigen Personen in den vier beteiligten Ämtern hätte dieses Projekt nicht durchgeführt werden können. Ihnen allen, besonders aber unseren Gesprächspartnern, möchten wir an dieser Stelle für die überaus hilfsbereite Zusammenarbeit ganz herzlich danken.

## 2. Auftrag

Das Eidgenössische Personalamt hat am 9. März 1998 das Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik, der Universität Zürich mit der Durchführung einer Fallstudie BSE beauftragt. Der Auftrag wurde wie folgt beschrieben:

### „1. Ausgangslage

Im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der allgemeinen Bundesverwaltung ist ein Schulungsangebot 'Verwaltungsmanagement in politisch-gesellschaftlichen Spannungsfeldern' zu entwickeln. Dessen Ziel ist die Förderung der policy-orientierten Kompetenz von Kaderangehörigen der Bundesverwaltung. Eingehendere inhaltliche Erläuterungen sind aus der Offertausschreibung des Eidg. Personalamtes vom 17. Dezember 1997 sowie aus der vom Auftragnehmer eingereichten Offerte vom 28. Januar 1998 ersichtlich. Die beiden Dokumente bilden die Grundlage dieses Vertrages.

Die in der Ausschreibung enthaltene Problembeschreibung und das offerierte Untersuchungskonzept stecken den Rahmen des Vorhabens ab. Aufgrund einer veränderten Bedürfnislage des Auftraggebers erfährt das Vorgehenskonzept folgende Einschränkungen:

Am 3. September 1998 findet im Rahmen des EPA-Kolloquiums zum Thema 'Lernende Organisation', in Zusammenarbeit mit den Direktoren der Bundesämter für Gesundheit (BAG), für Veterinärwesen (BVET), für Landwirtschaft (BLW) und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI), ein dreistündiger Workshop zum Problemkreis BSE statt. Die Fallstudie hat primär die Voraussetzungen für die Gestaltung dieses Workshops zu liefern. Gleichzeitig dient sie, sofern die Evaluation dieser Veranstaltung positiv ausfällt, als Grundlage für das in der Offertausschreibung genannte Vorhaben.

### 2. Zielsetzung

Ziel des Auftrages ist

- eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Analyse der Ereignisse und Abläufe bei der Behandlung des Problems BSE durch die Bundesverwaltung in der Zeit zwischen Ende 1986 und Ende 1997 und deren Aufbereitung in Form einer Fallstudie sowie einer 3 bis 5-seitigen Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte (Zielpublikum: Teilnehmer des EPA-Kolloquiums)
- die Definition von 3 bis 4 'crucial events' im Hinblick auf die Vorbereitung des Workshops im Rahmen des EPA-Kolloquiums.“

Die ursprünglich vorgesehene medienwissenschaftliche Analyse der Presseberichterstattung musste aufgrund des eingeschränkten Auftrages entfallen.



Der Workshop „BSE - Management einer Krise“ wurde im Rahmen des EPA-Kolloquiums „Wie die Verwaltung lernt“ am 3. September 1998 in Bern durchgeführt. Eine kurze Zusammenfassung des Workshops findet sich in: Eidg. Personalamt, Wie die Verwaltung lernt, Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes Bd. 11, Bern 1998, S. 53-63.

### 3. Fragestellung

#### 3.1. BSE: Was ist das?

„Die Bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) ist eine Infektionskrankheit der Rinder. Nach dem heutigen Stand der Forschung wird die BSE durch Prionen verursacht; das sind übertragbare Proteine ohne eigene Erbsubstanz. Die Krankheit äussert sich in Leistungsabnahme und in Verhaltensstörungen wie Schreckhaftigkeit und Aggressivität. Sie tritt fast ausschliesslich bei Kühen auf. Die Zeit von der Ansteckung bis zum Ausbruch der Krankheit (Inkubationszeit) beträgt im Mittel fünf Jahre. Die Ansteckung erfolgte nach heutigem Kenntnisstand über ungenügend erhitzte Tiermehle (Fleischmehl, Fleischknochenmehl und dergleichen), welche Hirn, Augen oder Rückenmark von infizierten Tieren enthielten. Die Krankheit führt innerhalb weniger Monate zum Tode. Es gibt weder eine Schutzimpfung noch Behandlungsmöglichkeiten. Die Diagnose kann erst nach dem Tode aufgrund der Untersuchung von Hirnmaterial gestellt werden. Die Übertragung der BSE auf andere Tierarten und auf den Menschen muss als wahrscheinlich beurteilt werden. Indessen ist die Verwendung von Organen, in denen sich der Krankheitserreger befindet, namentlich des Hirns, der Augen und des Rückenmarks, als Nahrungsmittel verboten.“ (Datenblatt BSE des BVET vom 3. April 1998)

Im November 1986 wurde die Krankheit erstmals bei einer Kuh in Grossbritannien diagnostiziert. Sie breitete sich in der Folge auf der Insel seuchenartig aus und trat ab 1990 auch in weiteren europäischen Ländern auf. Laut internationalem Tierseuchenamt (OIE) sind in den folgenden Ländern BSE-Fälle gemeldet worden.

**Anzahl gemeldeter Fälle von BSE** (Internationales Tierseuchenamt; Stand 8.5.1998)

|                   | 1987* | 1988  | 1989  | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996  | 1997  | 1998 |
|-------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|------|
| Grossbritannien** | 442   | 2,469 | 7,137 | 14,181 | 25,032 | 36,682 | 34,370 | 23,945 | 14,300 | 8,016 | 4,248 | 545  |
| Nordirland        | 0     | 4     | 29    | 113    | 170    | 375    | 459    | 345    | 173    | 75    | 23    | 4    |
| Isle of Man       | 0     | 6     | 6     | 22     | 67     | 109    | 111    | 55     | 33     | 11    | 9     | 2    |
| Jersey            | 0     | 1     | 4     | 8      | 15     | 23     | 35     | 22     | 10     | 12    | 5     | 3    |
| Guernsey          | 34    | 52    | 83    | 75     | 92     | 115    | 69     | 44     | 36     | 43    | 10    | 4    |
| Belgien           | 0     | 0     | 0     | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0     | 1     | 3    |
| Frankreich        | 0     | 0     | 0     | 0      | 5      | 0      | 1      | 4      | 3      | 12    | 6     | 3    |
| Irland            | 0     | 0     | 15    | 14     | 17     | 18     | 16     | 19     | 16     | 73    | 80    | 25   |
| Luxemburg         | 0     | 0     | 0     | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0     | 1     | -    |
| Niederlande       | 0     | 0     | 0     | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0     | 2     | -    |
| Portugal          | 0     | 0     | 0     | 1      | 1      | 1      | 3      | 12     | 14     | 29    | 30    | 22   |
| Schweiz           | 0     | 0     | 0     | 2      | 8      | 15     | 29     | 64     | 68     | 45    | 38    | 3    |

\* und vorher

\*\* = England, Schottland und Wales (ohne Nordirland und Inseln)

Die folgenden Länder/Gebiete haben nur importierte Fälle gemeldet: Kanada 1; Dänemark 1; Falklandinseln 1; Deutschland 6; Italien 2; Oman 2.

In der Schweiz ist seither ein weiterer BAB-Fall aufgetreten (Mitteilungen des BVET vom 29. Mai 1998)

### 3.2. Fragestellung

Die politikwissenschaftliche Fallanalyse rekonstruiert die Ereignis- und Entscheidungskette seit dem Bekanntwerden des Problems BSE in GB im Jahre 1986 in sechs Zeitabschnitten:

- BSE als britisches Problem (1986 - Oktober 1990)
- BSE in der Schweiz (November 1990 - März 1996)
- Die „Bombe“ am 20. März 1996: Krisenmanagement im Frühjahr 1996 (März - Mai 1996)
- Die Erarbeitung eines Bundesbeschlusses zur BSE (Mai - September 1996)
- Öffentliche Diskussion und parlamentarische Beratung (September - Dezember 1996)
- Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse vom 13. Dezember 1996 (Januar - Dezember 1997)

Die Analyse der „BSE-Geschichte“ erfolgt mit Hilfe eines heuristischen Modells (Policy-Zyklus genannt), das sechs Phasen vom „Auftauchen“ eines Problems bis zu seiner „Lösung“ unterscheidet:

- Problemwahrnehmung, Problemdefinition und Problemformulierung
- Agendagestaltung
- Politikformulierung, Politikausgestaltung und Entscheidungsfindung
- Politikimplementierung
- Politikwirkung
- Politikevaluation, Politikrevision und Politiktermination.

Die sechs Zeitabschnitte zwischen 1986 und 1997 lassen sich als drei unterscheidbare Policy-Zyklen beschreiben (BSE als äusseres Problem 1986 - Oktober 1990; BSE als Schweizer Problem, November 1990 - März 1996; Politisierung des Themas und Rückkehr zur Normalität, März 1996 - Dezember 1997), innerhalb derer eine Rekonstruktion der Ereignisse und eine Analyse der Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung durchgeführt wird. Das Modell des Policy-Zyklus wird auf seine Eignung zur Beschreibung und Erklärung der Ereignisse und Abläufe im Fall BSE überprüft und gegebenenfalls modifiziert.

Die Rekonstruktion und Analyse des Falles BSE erfolgte durch eine Kombination verschiedener Methoden. Zu Beginn wurde aus allgemein zugänglichen Quellen (vor allem Tageszeitungen und Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung) eine erste Chronologie der Ereignisse erstellt. Darauf erfolgten in den vier beteiligten Ämtern Informationsgespräche zur Abklärung der Dokumentenlage und zur Eruierung möglicher Gesprächspartner. Mit den In-

formationen aus diesen Gesprächen wurde zudem die Chronologie differenziert. Im nächsten Schritt wurden in den betroffenen Ämtern die einsehbaren internen Dokumente ausgewertet. Daraus entstand ein erster Zwischenbericht, der mit den Amtsdirektoren und dem Auftraggeber besprochen wurde. Anschliessend wurden 11 Leitfadengespräche mit Entscheidungsbeteiligten durchgeführt (vgl. Anhang 1). Diese Gespräche mit einer mittleren Dauer von 1 ½ Stunden wurden transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Ein Entwurf des Schlussberichtes wurde wiederum mit den zuständigen Amtsdirektoren und dem Auftraggeber intensiv diskutiert, vor allem in Hinblick auf den Workshop im Rahmen des EPA-Kolloquiums vom September 1998. Die vorliegende Endfassung des Schlussberichts widerspiegelt die Interpretation der Ereignisse durch die Autoren.

## 4. Rekonstruktion der Ereignisse und Analyse der Akteurbeziehungen

### 4.1. BSE als englisches Problem: Vorsichtsmassnahmen (1986 - Oktober 1990)

#### 4.1.1. Darstellung der Ereignisse

Die Wissenschaft geht heute davon aus, dass die Entstehung der BSE darauf zurückgeführt werden kann, dass ab Ende der siebziger Jahre die Futtermittelfabrikanten in England vorwiegend aus Kostengründen (hohe Energiepreise) das Verfahren zur Herstellung von Tierfutter aus tierischen Eiweissen änderten. Kadaver und Schlachtabfälle wurden nur noch auf 80° statt auf 133° erhitzt. Wie man heute weiss, „überlebt“ der BSE-Erreger diese Behandlung und kontaminiert die entsprechend produzierten Futtermittel. Offensichtlich kamen in der Folge solche Fleisch- und Knochenmehle bei der Rinderaufzucht auch deswegen vermehrt zum Einsatz, weil sie wesentlich billiger waren als Kraftfutter auf pflanzlicher Basis.

Im November 1986 wurde in Grossbritannien erstmals die Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE; Rinderwahnsinn) bei einer Kuh diagnostiziert. Die Meldung von der Insel interessierte in Kontinentaleuropa und auch in der Schweiz nur ganz wenige Spezialisten. An wissenschaftlichen Fragen stark interessierte Tierärzte in der Schweiz nahmen die Meldungen zur Kenntnis, machten sich aber keine grossen Sorgen über eine Gefährdung der Schweiz. Die Verbreitung der Krankheit in England führte zu einer Reihe von Abklärungen. Diese epidemiologischen und anderen Studien erbrachten gegen Ende 1987 als Resultat: Die Übertragung von BSE durch infiziertes Fleisch- und Knochenmehl von Wiederkäuern gilt als einzig haltbare Hypothese für die Ausbreitung der Tierkrankheit.

Als Präsident der Kommission „Maul- und Klauenseuche und andere Tierseuchen“ beim internationalen Tierseuchenamt (OIE) stellte Ulrich Kihm, damals Leiter des Instituts für Viruskrankheiten des Bundesamts für Veterinärwesen (BVET), eine internationale Arbeitsgruppe zusammen, die u.a. der Frage nachging, welche Konsequenzen die neue Krankheit für andere Länder als England haben könnte. Im Mai 1988 informierte Kihm seine Kollegen im BVET über die Merkmale der BSE und die geplanten englischen Massnahmen.

Im Juni 1988 erliessen die britischen Behörden ein erstes Massnahmenpaket gegen die BSE, das im Verlauf des Jahres schrittweise in Kraft gesetzt wurde. *Das Verbot der Fütterung von Wiederkäuern mit Tiermehl am 18. Juli 1988* stellte dabei die zentrale Massnahme dar.

Im Rahmen des Koordinationsausschusses „Lebensmittel“, in dem seit 1981 die Bundesämter für Veterinärwesen, für Gesundheit und für Landwirtschaft sowie die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten des Bundes zusammenarbeiteten, wurde die englische Situation besprochen und geprüft, ob und welche Massnahmen in der Schweiz notwendig seien. Der Aus-

schuss diene zur gegenseitigen Information und als „prophylaktisches Frühwarnsystem“<sup>1</sup> an der Schnittstelle zwischen tierischer und menschlicher Gesundheit.

In der Schweiz fallen Massnahmen gegen die neue Tierkrankheit in die Kompetenz des BVET. Dieses wies die Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) sofort an, zu melden, falls Futtermittel aus England importiert werden sollten. Als weitere Vorsichtsmassnahme schränkte das BVET am 18. Juli 1988 im Rahmen des Importbewilligungsverfahrens die Einfuhr von britischen Rindern und Rindererzeugnissen in die Schweiz ein. Da die Schweiz damals kaum lebende Rinder importierte und Fleischimporte über das Gesuchssystem kontrolliert werden konnten, wurden weitere Massnahmen als unnötig angesehen. Die Massnahmen sollten sicherstellen, dass die in England verbotenen Futtermittel nicht in die Schweiz gelangen. Die rasche Zunahme der BSE-Fälle in England veranlasste aber das BVET dazu, im *Februar 1989* als zusätzliche Vorsichtsmassnahme alle *Tierärzte* über die Merkmale der BSE zu *informieren* und für die *Einrichtung eines Referenzlaboratoriums* an der Veterinärmedizinischen Fakultät der Universität Bern zu sorgen.

Der damalige Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis liess BSE als englisches Problem erscheinen. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass das BVET in seinem Bulletin vom 16. Oktober 1989 erklärte: „Aufgrund der vorliegenden Lagebeurteilung wird es (=BVET) zurzeit, abgesehen von verschärften Einfuhrbedingungen, keine speziellen Massnahmen treffen.“ Im gleichen Artikel hiess es in Bezug auf die menschliche Gesundheit: „Der Mensch wird durch den Konsum von Rind- und Schafffleisch in keiner Weise gefährdet.“

Am 28. Juli 1989 verboten die EG die Einfuhr von britischen Rindern, die vor dem Juli 1988 geboren wurden, sowie von Nachkommen BSE-befallener oder verdächtiger Tiere. England und Wales verboten am 13. November 1989 bestimmte Rinderinnereien, die SBO (specified bovine offals: Hirn, Rückenmark, Milz, Thymus, Mandeln und Därme), für den menschlichen Konsum. Nach den damals neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen sind die BSE-Erreger in diesen Geweben konzentriert. In anderen Teilen oder Produkten des Rindes, v.a. im Muskelfleisch und in der Milch kann der Erreger dagegen nicht nachgewiesen werden.

Im März und April 1990 wurden in der EG sukzessive weitere Massnahmen gegen die BSE erlassen. Das BVET reagierte auf diese Entwicklungen mit dem Erlass der Verordnung 1/90 am 13. Juni 1990. Die Einfuhr von Rindern, Rindfleisch und Futtermitteln mit Bestandteilen von Wiederkäuern aus dem UK wurde bis Ende Jahr verboten. Knochenloses Rindfleisch aus

---

<sup>1</sup> Zitate ohne Nachweis der Quelle stammen aus einem der Gespräche, die wir mit Entscheidungsbeteiligten geführt haben. Eine Liste der Gesprächspartner findet sich im Anhang 1.

England durfte dagegen grundsätzlich weiterhin eingeführt werden. Zudem änderte der Bundesrat am 15. August 1990 (per 1. Oktober 1990) die Verordnung über die Ein-, Durch-, und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten. Das BVET musste nur noch Exportbetriebe in Ländern anerkennen, die es regelmässig über Seuchenlage und Resultate von Untersuchungsprogrammen betreffend Rückstände im Fleisch informieren. Dies gab dem BVET die Möglichkeit, die grundsätzliche Importpolitik (Importe nur auf Gesuch hin) angesichts der veränderten Lage beizubehalten. Am 25. September 1990 dehnte Grossbritannien auf wissenschaftliche Empfehlung das Verbot von Rinderinnereien (SBO) auch auf ihre Verwendung als Tiernahrung aus. Zudem wurde der Export von SBO in die EG verboten. Für die Schweizer Behörden ergab sich dadurch kein Handlungsbedarf. Die im Sommer getroffenen Massnahmen schienen zu genügen.

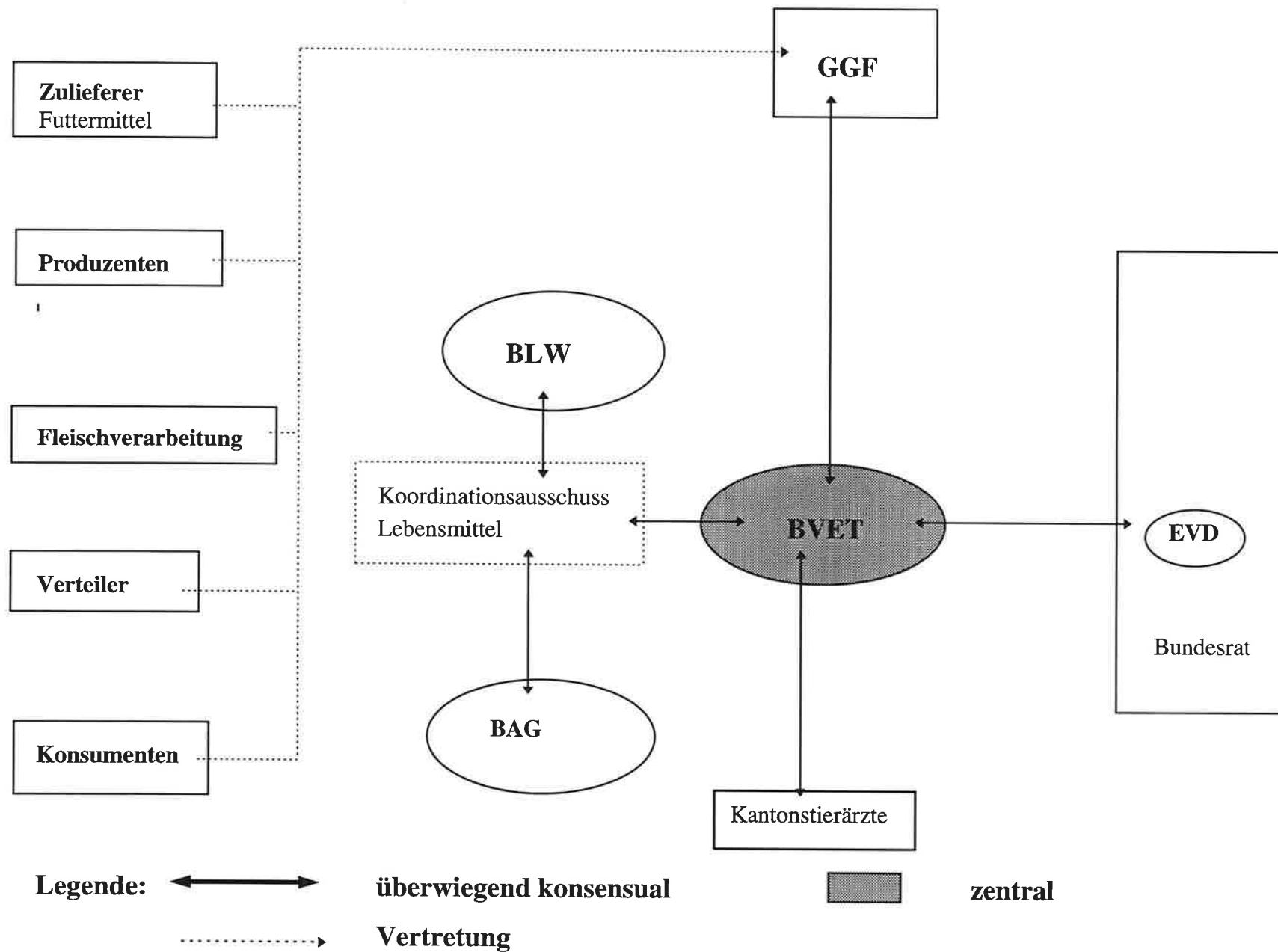
#### 4.1.2. Akteuranalyse

Das Auftauchen einer neuen Tierkrankheit wurde von den dafür zuständigen Schweizer Behörden schnell registriert. Der *zentrale Akteur* in dieser Phase war das *Bundesamt für Veterinärwesen*, das im Rahmen seiner Kompetenzen und in Absprache mit weiteren betroffenen Bundesstellen die notwendigen Massnahmen ergriff bzw. beim Bundesrat beantragte. Das *Bundesamt für Gesundheit* wurde im „Koordinationsausschuss Lebensmittel“ informiert und konsultiert, ebenso das *Bundesamt für Landwirtschaft* über seine Forschungsanstalten. Beide Ämter spielten allerdings bei der Politikformulierung und -implementation keine bzw. eine untergeordnete Rolle. Der *Bundesrat* wurde vom BVET mehrmals über die Situation in Kenntnis gesetzt und verabschiedete im August 1990 die notwendige Verordnungsänderung.

Die damals noch bestehende Bewirtschaftung der Futtermittel durch die *Genossenschaft für Getreide und Futtermittel* (GGF) „machte den Vollzug der Überwachung von Tiermehl - Importen aus England einfach“. Die Information der Kantonstierärzte bzw. Tierärzte über die BSE sowie die Überwachung der Importe von lebenden Rindern und von Rindfleisch schien aus der Sicht der Bundesbehörden ebenfalls problemlos, zumal es sich um äusserst geringe Mengen handelte. In diesem ersten Zeitabschnitt der BSE-Geschichte zeigten die Schweizer Behörden, besonders das BVET

- eine frühzeitige Sensibilisierung für die tierseuchenpolizeilichen Aspekte des Problems aufgrund des wissenschaftlichen Interesses der beteiligten Personen,
- ein gut ausgebautes, informelles internationales Kontaktnetz dieser Personen, das für eine umfassende und ausgezeichnete Informationsbasis verantwortlich war und
- eine rasche und angemessene Reaktion bezüglich der Vorsichtsmassnahmen.





## 4.2. BSE in der Schweiz: Sofortmassnahmen BSE (November 1990 - März 1996)

### 4.2.1. Darstellung der Ereignisse

Mit den Vorsichtsmassnahmen, die das BVET 1988/89 ergriffen hatte, glaubte man, das englische Problem BSE im Griff zu haben. Als am 2. November 1990 das Tierspital Bern (Referenzlabor für BSE) den ersten BSE-Fall in der Schweiz diagnostizierte, waren deshalb die zuständigen Personen beim Bund „total überrascht“. Zwei Folgerungen waren offensichtlich: Die Tierkrankheit konnte nicht mehr als bloss britisches Problem behandelt werden. Zudem hatte der Schutz gegen einen Import der Tierkrankheit in die Schweiz versagt.

Das BVET besprach noch am gleichen Tag mit dem BAG eine Reihe von Sofortmassnahmen gegen die BSE. Im Vordergrund der Überlegungen stand der Schutz der menschlichen Gesundheit sowie die Verhinderung der weiteren Ausbreitung der Krankheit bei den Tieren. Im BVET setzte sich „gegen interne Einwände“ die Ansicht durch, die Schweiz sei so zu behandeln wie ein BSE-Land. Bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen orientierte sich das BVET prinzipiell an den englischen Veterinärbehörden, mit denen es seit Jahren gute Kontakte etabliert hatte. Bereits am 8. November 1990 wurden die Fleischschauer angewiesen, die SBO als Schlachtabfälle zu behandeln (d.h. sie sind nicht als Lebensmittel verwertbar). Zudem gab das BVET eine Verordnung über Sofortmassnahmen in die Vernehmlassung. Die Verordnung wurde auf den 1. Dezember 1990 in Kraft gesetzt.

Das BVET ging in Absprache mit dem BAG davon aus, dass die Übertragung der BSE auf den Menschen nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden könne. Zu dieser vorausschauenden Einschätzung der Situation kam es, weil sich in beiden Ämtern einige Personen besonders intensiv mit den Forschungen und den wissenschaftlichen Publikationen zum Thema Prionen beschäftigt hatten. So „merkte“ z.B. das BAG anlässlich einer internen Weiterbildungsveranstaltung im Verlaufe des Jahres 1990, die sich mit der BSE beschäftigte, dass die Creutzfeld-Jakob-Krankheit (CJK) seit 1988 meldepflichtig war. Sie war anlässlich der damaligen Verordnungsrevision „eher zufällig“ in die Liste meldepflichtiger Krankheiten aufgenommen worden. Die Ähnlichkeit zwischen BSE und CJK führte zu einer BAG-internen Überprüfung der gemeldeten Fälle. Dabei stellte man fest, dass in der Schweiz weniger CJK-Fälle gemeldet waren, als normalerweise vorkommen sollten. Eine daraufhin durchgeführte kleine Retrospektiverhebung brachte dann diese weiteren, „fehlenden“ Fälle an den Tag. Auch auf Seiten des BVET gab es einige „vorausschauende Warner“. Sie gingen von vorneherein davon aus, dass es sich bei BSE um eine Tierseuche handelt, welche die Artenbarriere überspringen könnte, und votierten deshalb für eine umfassende Bekämpfung, die sowohl die Verbreitung

der BSE bzw. der Traberkrankheit bei Schafen und Ziegen verhindern und die Bevölkerung vorsorglich vor einer allfälligen Gesundheitsgefährdung bewahren sollte.

Die Massnahmen, die schliesslich auf den 1. Dezember 1990 in Kraft gesetzt wurden, lehnten sich stark an die in England geltenden Bestimmungen an:

**Fütterungsverbot:** Die Fütterung von Fleischmehl, Fleischknochenmehl, Tiermehl, Grießenmehl und Futterknochenschrot an Rinder, Schafe und Ziegen wird verboten.

**Meldepflicht:** BSE-Verdachtsfälle müssen dem Kantonstierarzt gemeldet werden. Der Verdacht wird durch eine Gehirnuntersuchung überprüft.

**Schlachtung:** In Schlachthöfe angelieferte Rinder müssen auf Anzeichen von BSE untersucht werden.

Das Problem bestand und besteht allerdings darin, dass ein sicherer Nachweis der Krankheit nur am toten Tier möglich ist.

**Entsorgung:** BSE-infizierte Rinder müssen verbrannt werden. Die Kantone entschädigen die Tierhalter.

**Verwertung:** Die SBO werden als ungeniessbare Schlachtabfälle erklärt. Sie dürfen aber als Tierfutter verwendet werden, sofern sie speziell behandelt werden.

Die Milch von verdächtigen Kühen darf nicht als Nahrungsmittel verwendet werden.

**Import:** Die Einfuhrbedingungen für Futtermittel (Fleischmehl und Fleischknochenmehl) werden durch das BVET an die geänderten seuchenpolizeilichen Vorschriften für die Produktion und die Zusammensetzung von Futtermitteln in der Schweiz angepasst.

Diese, wie sich später zeigen sollte, umfassenden Sofortmassnahmen von 1990 wurden besonders intensiv an zwei Berufsgruppen kommuniziert. Zum einen wurden die Futtermittelfabrikanten in der Schweiz speziell über das Fütterungsverbot informiert. Zum anderen wurden die Metzger mit ausführlichen Informationen über die Hintergründe der BSE und über die neuen Bestimmungen versorgt. Eine speziell auf die Tierhalter zielende Informationskampagne erschien dagegen dem BVET als zu aufwendig.

Am 22. März 1991 verbot überdies die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) Präparate, in denen SBO verwendet wurden (5 Erzeugnisse). Andere von Rindern stammende Rohstoffe für Pharmaprodukte durften nur noch aus BSE-freien Ländern bzw. Beständen be-

zogen werden. Zudem mussten die Produktionsprozesse weitere Auflagen zur Risikominimierung erfüllen. Die Hersteller hatten dies in den nächsten Monaten nachzuweisen.

Am 27. März 1991 gab das UK den ersten BAB-Fall (born after ban = nach dem Fütterungsverbot geboren) bekannt. Die Hypothese, dass verseuchtes Tiermehl als alleinige Infektionsquelle in Frage kommt, war damit in Frage gestellt. Das BVET sah sich allerdings nicht veranlasst, seine Massnahmen zu verändern, weil man vermutete, dass erstens weiterhin noch kontaminiertes Futter im Verkehr sei und zweitens bei der Entfernung der SBO in England Fehler auftraten. Zudem stützten alle Abklärungen und Studien in der Schweiz die Futtermittel-Hypothese. Das BVET verlängerte somit am 10. November 1992 die Verordnung über Sofortmassnahmen BSE bis längstens am 31. Dezember 1993.

Auch während des Jahres 1993 ergaben sich für die Bundesverwaltung (d.h. vor allem für das BVET und das BAG) keine wesentlich neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der BSE. Die bisher getroffenen und vollzogenen Massnahmen wurden als ausreichend eingeschätzt. Der Bundesrat fasste lediglich am 29. November 1993 anlässlich einer nicht BSE-bedingten Änderung der Tierseuchenverordnung die Bestimmungen zur BSE in *einem* Verordnungstext zusammen. Die Verordnung von 1990 über Sofortmassnahmen BSE konnte damit aufgehoben werden.

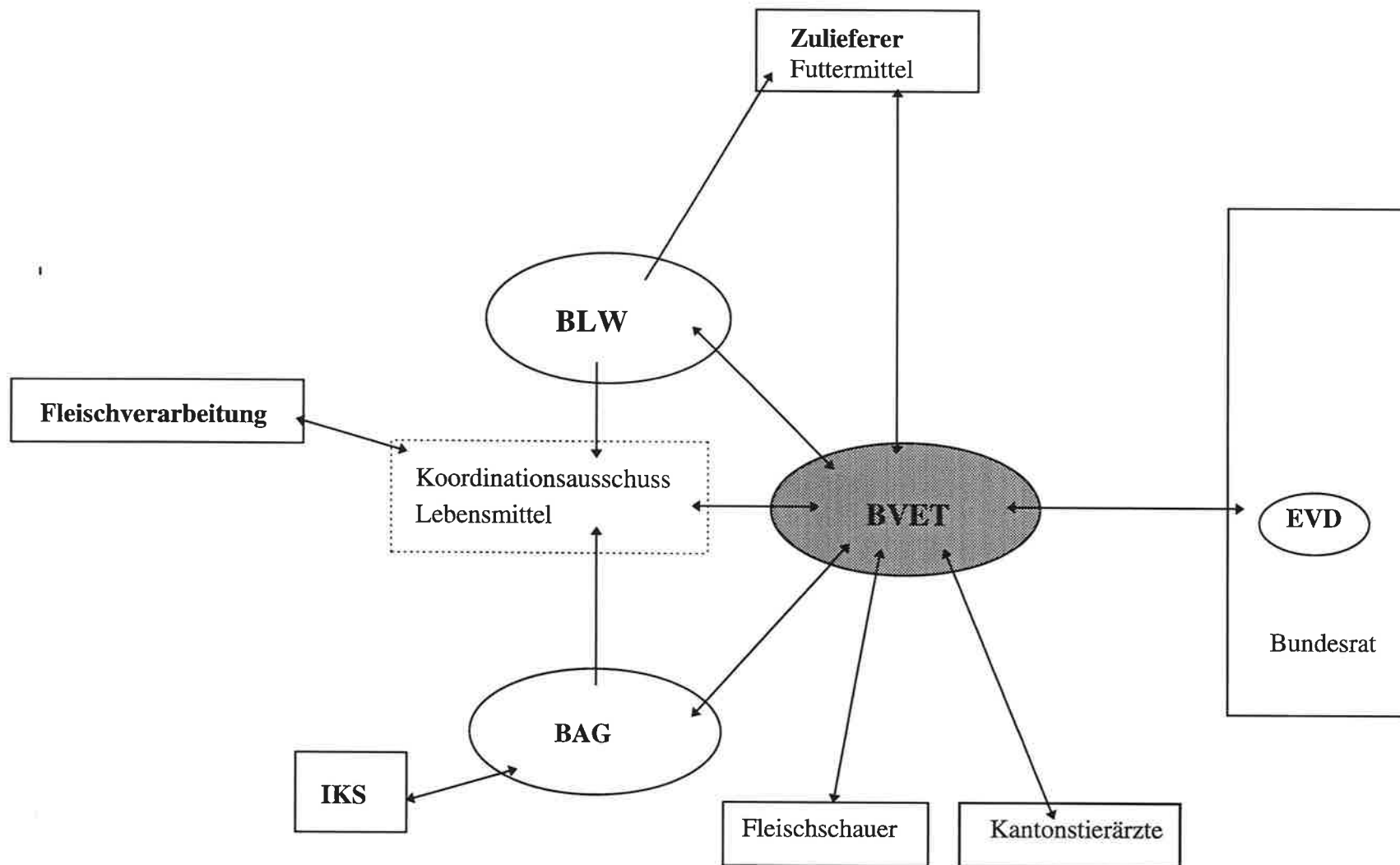
Die Gesundheitsminister der EU lehnten im März 1994 eine Reihe von weitgehenden deutschen Vorschlägen zur Bekämpfung der BSE ab. Diese hätten im grossen Ganzen den schweizerischen Vorschriften entsprochen. Die EU setzte aber am 27. Juni 1994 das Verbot des Verfütterns von Säugetier-Eiweissen an Wiederkäuer in Kraft (mit Ausnahme von Dänemark). Anfang Juli meldeten einige englische Zeitungen, dass in einem wissenschaftlichen Experiment ein Kalb durch die orale Verabreichung von infiziertem Rinderhirn mit BSE angesteckt wurde. Diese Meldung veranlasste das BVET und das BAG, den Bundesrat wieder einmal umfassend über die BSE-Situation zu informieren. Gleichzeitig wurde es als opportun erachtet, auch die Presse überblicksartig über den neuesten Stand zu informieren. Die beiden Ämter führten am 13. Juli 1994 eine Pressekonferenz durch. Sie kommentierten die neuen Forschungsergebnisse aus England. Das Risiko einer Übertragung auf den Menschen wurde dabei als „äusserst gering“ bezeichnet. Weitere Massnahmen würden momentan als nicht notwendig angesehen. Die Schweizer Behörden sahen sich in dieser Haltung durch die Experten bestärkt, die Anfang September 1994 in Paris die weltweiten BSE - Bekämpfungsmassnahmen evaluierten. Die von ihnen empfohlenen Massnahmen wurden in der Schweiz alle bereits durchge-

führt. Das BVET erwartete, dass ab Ende 1996 die Anzahl der Erkrankungen zurückgehen werde. Man war sich in der Schweiz weitgehend einig, dass man die BSE „im Griff“ habe und alle vertretbaren Schritte zur Risikominimierung unternommen hat.

Im UK wurde am 15. August 1995 verboten, Gehirn und Augen aus dem Rinderschädel zu entfernen. Der ganze Schädel galt nun als SBO. Das Rückenmark durfte nur noch in Schlachthöfen aus der Wirbelsäule entfernt werden. Am 15. Dezember 1995 verbot England überdies den Gebrauch der Wirbelsäule für den menschlichen Konsum.

#### 4.2.2. Akteuranalyse

In dieser zweiten Phase der BSE-Geschichte war wiederum das *Bundesamt für Veterinärwesen* der *zentrale Akteur*. Die *Bundesämter für Gesundheit und für Landwirtschaft* spielten weiterhin eine untergeordnete Rolle und waren lediglich beim Vollzug der Massnahmen etwas stärker beteiligt als in der vorhergehenden Phase. So übernahm etwa die Forschungsanstalt in Posieux (BLW) im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit die verschärfte Überwachung der in der Schweiz produzierten Futtermittel. Im Rahmen dieses Massnahmenvollzugs intensivierten sich die Kontakte zwischen dem BVET einerseits, dem BAG und dem BLW andererseits auch ausserhalb des weiter existierenden Koordinationsausschusses „Lebensmittel“. Auch die Rolle des *Bundesrates* änderte sich nur marginal. Der entscheidende Unterschied zur Phase vor dem November 1990 besteht zum einen in der Art und dem Umfang der Massnahmen, zum anderen im Adressatenkreis. Das Fütterungsverbot griff direkt in die Tätigkeit der *Tierhalter* sowie in die Aktivitäten der *Futtermittelfabrikanten* ein. Das Verbot von Risikomaterial für den menschlichen Konsum richtete sich an die Berufsgruppen der Fleischverarbeitung (*Schlachtbetriebe, Metzger*) sowie an die entsprechenden Aufsichtsorgane (*Fleischschauer und Kantonstierärzte* bzw. *Tierärzte*). Durch das von der IKS ausgesprochene Verbot waren vor allem die *Apotheker* betroffen, durch die notwendigen Abklärungen der Ausgangsstoffe und Produktionsprozesse die *Pharmaproduzenten*.



Legende: 

überwiegend konsensual



zentral

### 4.3. Die „Bombe“ vom 20. März 1996: Krisenmanagement im Frühjahr 1996

#### 4.3.1. Darstellung der Ereignisse

Am 20. März 1996 (Mittwoch) löste der britische Gesundheitsminister die BSE-Krise in Europa aus, als er vor der Presse äusserte, dass sich der Verdacht eines Zusammenhangs zwischen BSE und der neuen Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit (nvCJK) verstärkt habe. In den betroffenen Bundesämtern waren einige Personen bereits im Vorfeld über die „press release“ der britischen Regierung informiert. So wurde z.B. der Direktor des BVET durch einen englischen Kollegen telefonisch am Mittwochmorgen darüber unterrichtet. Er mass allerdings dieser Nachricht nicht jene politische Bedeutung zu, die sie dann erlangen sollte. Diese unaufgeregte Zurückhaltung ist auf zwei Gründe zurückzuführen. Auf der einen Seite waren für die Spezialisten des BVET die neuen Meldungen aus England „kalter Kaffee“. Auf der anderen Seite wurden die Massnahmen, welche die Schweiz 1990 erlassen hatte, als ausreichend erachtet, um auch die nun höhere Wahrscheinlichkeit einer Übertragung der BSE auf den Menschen auszuschliessen. Ähnliche Reaktionen fanden sich im BAG. Sein Direktor las am 21. März 1996 während einer Sitzung des Nationalrats die Mitteilung in der NZZ und wurde von einem Parlamentarier und dem Fernsehen darauf angesprochen. Nach telefonischer Kontaktnahme mit seinem Kollegen im BVET wurde die Meldung als wenig neu eingestuft, so dass kein Handlungsbedarf diagnostiziert wurde. Vertreter des BVET und des BAG bezeichneten gegenüber von Nachrichtenagenturen Rindfleisch als sicher und beschrieben die Präventivmassnahmen der Schweiz seit 1990 als genügend. Diese Botschaft wiederholten sie auch im Verlaufe des 22. März 1996. Als am Mittag Deutschland ein Importverbot für Schweizer Rinder und Rindfleisch erliess, bezeichnete der Direktor des BVET in einem Interview ein Importverbot der Schweiz für englisches Rindfleisch als völlig übertrieben und wissenschaftlich unbegründet. Einige Stunden später ordnete Bundesrat Delamuraz ein sofortiges Einfuhrverbot für britisches Rindfleisch an. Der Sprecher des EVD begründete die Massnahme, die gegen den Rat des BVET und des BAWI ergriffen wurde, mit der Unsicherheit, die entstanden sei. Die zwischen BVET und BAG nicht im Detail abgesprochene „Sprachregelung“ führte dazu, dass die einzelnen Interviewten Rindfleisch als „sicher“, seinen Konsum als „unbedenklich“ oder „ungefährlich“ bezeichneten.

Die widersprüchliche Beurteilung der Situation durch die beiden Bundesämter einerseits und die Departementsspitze andererseits sowie die in Nuancen unterschiedliche Qualifizierung des Risikos beim Konsum von Rindfleisch wurden in der Presse am 23. März 1996 ausgiebig kommentiert. Der Entscheid von Deutschland wie jener von Delamuraz, besonders aber das

dadurch ausgelöste Medienecho und die Konsumentenreaktionen zwangen die Bundesverwaltung zu einem ausserordentlichen Vorgehen. Der Direktor des BAG wünschte, dass am Freitag oder am Samstag eine Presseorientierung stattfinden würde, „um die Wochenendmedien abzudecken“. Diese wurde aber nicht durchgeführt. Diese passive und reaktive Haltung der Behörden wurde dann auch in den Samstagsausgaben der Tageszeitungen und in den Sonntagszeitungen ausgiebig kritisiert.

Die Direktoren des BAG, BVET, BLW, BAWI und ein Vertreter des Generalsekretariats des EVD trafen sich am Sonntag, den 24. März 1996, im BAG auf Einladung des BAG-Direktors zu einer dringlichen Koordinationssitzung. Zu klären waren dabei drei Fragen:

1. Wer übernimmt die Federführung des Geschäfts?
2. Welche Informationsstrategie gegenüber den Medien und der Bevölkerung ist einzuschlagen?
3. Welche neuen Sofortmassnahmen gegen die BSE sind in der Schweiz nötig?

Im Anschluss an die Sitzung gab der Sprecher des BAG die offizielle Position der vier Ämter bekannt: Aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnisse drängen sich keine zusätzlichen Massnahmen der Schweiz auf. In Interviews erklärten zudem die Direktoren des BVET und des BAG, dass das Importverbot für britisches Rindfleisch wissenschaftlich-fachlich nicht begründet sei. Es sei bis zu einem gewissen Grad auch politisch motiviert gewesen und ziele auf eine Beruhigung der aufgeschreckten Öffentlichkeit.

In bezug auf die *Federführung* war man sich schnell einig. BSE wurde primär als tierseuchenpolizeiliches Problem angesehen, wofür das BVET in erster Linie zuständig sei. Zudem wurde die Koordinationsgruppe BSE „gegründet“, in der nach Bedarf die vier Ämter sowie das EVD-Generalsekretariat die jeweils aktuelle Lage besprechen und die Aktivitäten koordinieren sollten.

Die bislang reaktive und zurückhaltende *Information* der Öffentlichkeit sollte durch eine Kommunikationsoffensive ersetzt werden. Das BAG und das BVET richteten eine Telefon-Hotline ein. Das BVET gestaltete eine Internet-Homepage. Beide sollten ab Montag Mittag funktionieren.

*Sofortmassnahmen* gegen die BSE wurden als *unnötig* beurteilt. Die Massnahmen von 1990 sollten nach dem damaligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse ausreichen, um Mensch und Tier ausreichend zu schützen.



Am Montag, den 25. März 1996, schloss sich Österreich der deutschen Importsperr für Schweizer Rinder und Rindfleisch an. BAG, BVET und BLW informierten an einer gemeinsamen Pressekonferenz über die Geschichte der BSE und relativierten die Befürchtungen bezüglich einer Übertragung der Krankheit auf den Menschen. Neue Schutzmassnahmen, z.B. ein Konsumverbot, drängten sich nicht auf. Ab dem Mittag stand im BVET eine Telefon-Hotline zur Verfügung, die in den folgenden Tagen ständig überlastet war. Sie wurde vom BVET und vom BAG gemeinsam betrieben. Weiter konnte eine Internet-Informationsseite auf der Home-Page des BVET angewählt werden. Im übrigen wollten die Ämter zunächst abwarten, was die EU beschliessen würde.

Am Dienstag (26. März 1996) kam der ständige Veterinärausschuss der EU zum Schluss, dass Importe von Rindern und Rindfleisch aus der Schweiz in die EU nicht verboten würden. Ein Teil der Schweizer Presse erklärte darauf, dass Deutschland seinen Boykott zurücknehmen müsse.

Die Ereignisse der letzten Tage führten zu einem „dramatischen“ Rückgang des Verkaufs von Rindfleisch in der Schweiz; Coop und Migros bezifferten ihn auf ca. 30%. Bäuerliche Kreise erwarteten einen völligen Zusammenbruch des Rindfleischmarktes für den Herbst 1996 und forderten weitgehende Marktentlastungsmassnahmen sowie Importverbote v.a. gegenüber den EU-Ländern. Aus der Sicht des BLW war die Mitteilung aus England eine „Horrormeldung“. Zusätzlich zu einem strukturellen und saisonalen Überangebot an Rindfleisch kam nun noch der Verkaufsrückgang aufgrund der BSE. In der Koordinationsgruppe BSE informierten sich die beteiligten Ämter über einige Sofortmassnahmen, die aus ihrer jeweiligen Problemsicht zu ergreifen wären. Das BLW beantragte in Zusammenarbeit mit der Genossenschaft für Schlachtvieh und Fleisch (GSF) beim Bundesrat Marktentlastungsmassnahmen. Das BAG klärte ab, ob die schon beschlossene Deklarationspflicht für Fleisch vorzeitig eingeführt und auf offen verkauftes Fleisch ausgedehnt werden könnte. Das BVET beantragte finanzielle Mittel zur Forschung nach einer verbesserten BSE-Diagnostik.

Die EU-Kommission verbot am 27. März 1996 den Export von lebenden Rindern, Samen, Embryos, Rindfleisch, Rinderprodukten sowie Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren aus dem UK.

BAG, BVET und BLW hielten am 29. März 1996 eine zweite gemeinsame Pressekonferenz ab. Themen waren der Stand der Forschung über BSE und die bisherigen Arbeiten im BVET. Angekündigt wurde zudem ein Bundesratsbeschluss, mit dem die Schlachtviehmärkte für

Rinder abgesagt wurden. Das UK erliess am gleichen Tag ein totales Fütterungsverbot für Nutztiere mit Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren. Gleichlautende Forderungen erhob auch der SBV für die Schweiz.

In der Koordinationsgruppe BSE wurden zusätzliche Massnahmen diskutiert und vorbereitet, die vorwiegend den befürchteten Einbruch auf dem Rindfleischmarkt abwenden sollten. Man war sich einig, dass dieses Ziel vor allem durch eine Stärkung des Konsumentenvertrauens in Rindfleisch und Rindfleischprodukte erreicht werden sollte.

Der Bundesrat stellte am 3. April 1996 der Genossenschaft für Schlachtvieh und Fleisch (GSF) 10 Mio. Fr. à fonds perdu und 10 Mio. Fr. als zinsloses Darlehen zur Verfügung, um Rindfleisch einzulagern. Die GSF erwarb in den nächsten zwei Wochen 6900 Tiere (ca. 1900t Fleisch). Der Bundesrat beschloss gleichzeitig eine Änderung der Lebensmittelverordnung per 1. Mai 1996 (Pflicht zur Deklaration der Herkunft auch von offen verkauftem Fleisch) und genehmigte 300'000 Fr. zur Entwicklung einer verbesserten BSE-Diagnostik. Die WHO bezeichnete am selben Tag Milch als sicheres Nahrungsmittel.

Die Koordinationsgruppe BSE der Bundesverwaltung, der Vertreter des BLW, BVET, BAG, BAWI und fallweise anderer Bundesstellen angehören, hat die schweizerischen Massnahmen von Anfang April 1996 vorbereitet. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurden Szenarien diskutiert, die gleichzeitig drei Ziele erreichen sollten:

1. die Minimierung des Risikos für die menschliche Gesundheit,
2. die möglichst rasche BSE-Freiheit der Schweiz und
3. die Stützung des Rindfleischmarktes.

Die weitgehenden Pläne, z.B. Tötungen von Rindern in grossem Umfang durchzuführen, wurden aber verworfen. Gegenüber dem Bundesrat wurde dies dadurch begründet, dass sich die Schweizer Situation wesentlich von der englischen unterscheide. Der Bundesrat bewilligte am 17. April 1996 weitere 25 Mio. Fr. à fonds perdu zur vorübergehenden Verbilligung von Rindfleisch für die Konsumenten. Die Massnahme war für die Schweiz völlig neu und ist somit ein deutlicher Hinweis darauf, wie dramatisch die Krise damals in der Bundesverwaltung eingeschätzt wurde. Die GSF subventionierte mit diesem Geld 24'200 Schlachtungen (6300t Fleisch). An der gleichen Sitzung änderte der Bundesrat die Tierseuchenverordnung. Gehirn, Augen und Rückenmark aller Kühe mussten nun nach dem Schlachten verbrannt werden. Sie dürfen seither auch nicht mehr zu Tierfutter verarbeitet werden. Zudem wurden die Einfuhrbewilligungen für tierische Eiweisse an diese verschärften Bedingungen angepasst. Die schweizerischen Bestimmungen bedeuteten für die nächsten Wochen faktisch einen generel-

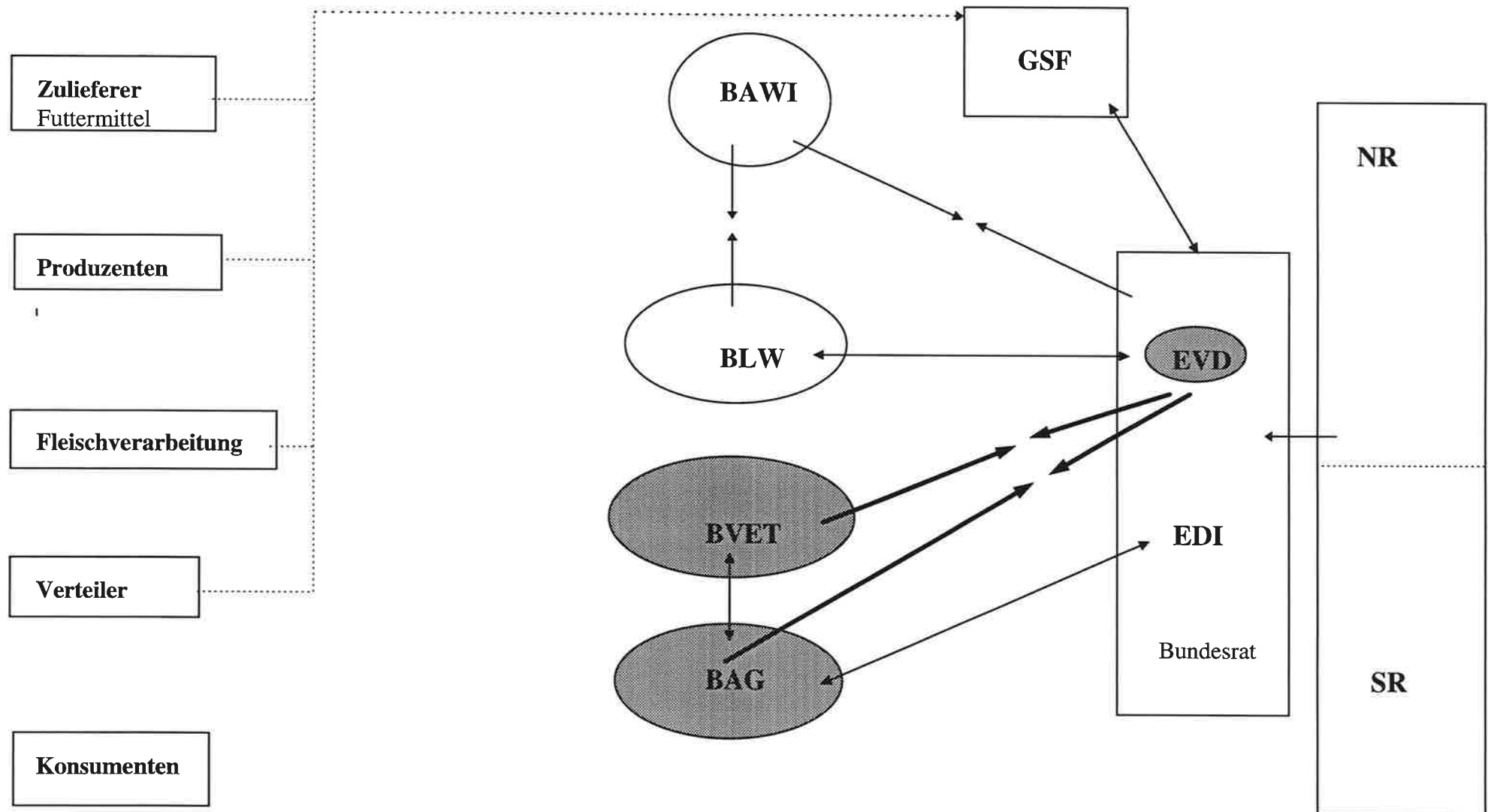
len Einfuhrstopp für Fleisch- und Knochenmehl, weil kein ausländischer Produzent die nötigen Garantien leisten konnte.

Als der Bundesrat am 17. April 1996 diese Massnahmen gegen die BSE beschloss, dachte man verwaltungsintern - im Gegensatz zur Einschätzung anfangs April - bereits daran, Kühe mit einem Alter von 6 und mehr Jahren anlässlich ihrer Schlachtung aus der menschlichen Ernährung zu entfernen. Diese Strategie war vor allem als Entlastungsmassnahme für den Rindfleischmarkt gedacht.

#### 4.3.2. Akteuranalyse

Das Krisenmanagement im Frühjahr 1996 erfolgte nach gewissen Anlaufschwierigkeiten im Bereich der Information zu einem wesentlichen Teil im Rahmen der *Koordinationsgruppe BSE*, in der sich auf Initiative des BAG die vier von der BSE-Problematik besonders betroffenen Ämter organisierten. Das BVET als federführendes Amt organisierte die Sitzungen, die im März, April und Mai alle 2-3 Tage stattfanden. Im Verlaufe dieser drei Monate wuchs die Zahl der Teilnehmenden ständig an, sodass sich im Frühsommer zwischen 40 und 50 Personen an den Sitzungen einfanden. Diese Vergrösserung des Gremiums wird im Rückblick von den beteiligten Ämtern unterschiedlich beurteilt. BAG und BLW betonen stärker die negativen Auswirkungen der Grösse auf die Arbeitsfähigkeit des Gremiums, während das BVET auch auf positive Effekte hinweist. Der Beizug von so vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern habe dazu geführt, dass diese die vielfältigen Aspekte des Problems aus erster Hand kennen gelernt hätten und sich im Verlaufe der Zeit eine gemeinsame Sicht der Probleme entwickelt habe.

Die Kooperation zwischen den beteiligten Personen und Stellen wird von allen Beteiligten als positiv beschrieben. Vor allem der gute Kontakt zwischen den Spitzen der drei primär beteiligten Ämter habe viel zur Bewältigung des Problems beigetragen. Die unterschiedlichen Aufgaben der Ämter führte in keiner Phase zu ernsthaften Konflikten, welche die Arbeit behinderten. Die verschiedenen Auffassungen, die sich aus den speziellen Interessen der Beteiligten ergaben, konnten problemlos ausdiskutiert werden. Solche Auffassungsunterschiede ergaben sich im Frühjahr 1996 vor allem zwischen dem BLW/BVET und dem BAWI. Das BVET und besonders das BLW wollten gegenüber dem Ausland häufig forscher auftreten. Das BAWI wies indessen immer auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz (WTO) und die bilateralen Verhandlungen mit der EU hin und riet zur Zurückhaltung, insbesondere gegenüber Deutschland.



Legende:  $\longleftrightarrow$  überwiegend konsensual  zentral  
 $\rightarrow$   $\leftarrow$  Konflikte, Auffassungsunterschiede

#### 4.4. Erarbeitung eines dringlichen Bundesbeschlusses zur BSE (Mai - September 1996)

##### 4.4.1. Darstellung der Ereignisse

Nach dieser Phase des Managements einer akuten Krise verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion in der Verwaltung noch deutlicher als zuvor von gesundheitspolitischen zu handels- und agrarpolitischen Aspekten. Der Rückgang des Rindfleischkonsums und weitere Boykottmassnahmen gegen die Schweiz liessen für den Herbst 1996 eine dramatische Situation auf dem Fleischmarkt befürchten. Obwohl eine EU-Delegation vom 22. - 26. April 1996 die Situation der BSE in der Schweiz untersuchte und sie als Land mit niedriger BSE-Inzidenz bezeichnete, vergrösserte sich die Zahl der Länder, die Importe von Rindern und Rinderprodukten aus der Schweiz stoppten.

Innerhalb der Schweiz standen zwei Aspekte im Vordergrund. Auf der einen Seite ging es um Stützungsmassnahmen für den Rindfleischmarkt. Auf der anderen Seite stand die Verwertung der Schlachtabfälle zur Diskussion. Migros und Coop kündigten an, nur noch Tiere zu erwerben, die nicht mit tierischen Eiweissen gefüttert wurden. Auch der SBV hatte ein Totalverbot von Tiermehl gefordert.

Am 8. Mai 1996 fand in Bern auf Einladung des BLW die nationale BSE-Konferenz statt. Die Organisationen von Produzenten, Konsumenten, Verarbeitern, Verteilern und Futtermittelhandel einigten sich auf eine umfassende Deklaration von Herkunft und Produktionsmethoden für Fleisch und Fleischprodukte. Bezüglich der Verwertung der Schlacht-, Küchen- und Speiseabfälle kam es zu keinem Kompromiss. Vor allem Migros und Coop bestanden darauf, dass auch an Schweine und Geflügel keine tierischen Proteine mehr verfüttert werden. Was mit den rund 300'000t Abfällen passieren soll, war unklar. Das BVET und das BAG stellten ihre jeweilige Sicht der BSE-Problematik dar und orientierten über die getroffenen Massnahmen. Der Direktor des BLW präsentierte an dieser Veranstaltung eine Reihe von Optionen zur Marktstützung. Darunter befand sich auch der Vorschlag alle Rinder, die vor dem Fütterungsverbot geboren wurden, anlässlich der Schlachtung aus dem Markt zu nehmen. Die Reaktion darauf war geteilt, eine eindeutige Ablehnung war aber nicht auszumachen.

Der europäische Rat beschloss am 21. Juni 1996 in Florenz nach heftigsten Querelen zwischen den Mitgliedstaaten einen Rahmenplan für die Aufhebung des Exportverbots von britischem Rindfleisch. Inzwischen hatten rund 20 Länder ein Importverbot für schweizerische Rinder und Rinderprodukte eingeführt. Der Rindfleischkonsum in der Schweiz ging um etwa 7-10% zurück. Im BLW überlegte man sich Auswege aus der für den Herbst erwarteten Krise auf dem Rindfleischmarkt. Mangelndes Konsumentenvertrauen und Boykotte der wichtigsten

Handelspartner liessen einen Einkommensverlust der Bauern von rund 350 Mio. Fr. erwarten, der durch Mehreinnahmen auf dem Schweinefleischmarkt nicht gedeckt werden dürfte. Das BLW entwarf deshalb Strategien, die darauf abzielten, grosse Mengen von Rindfleisch aus dem Markt zu nehmen. In der Koordinationsgruppe BSE, in der die agrar- und handelspolitischen Ziele mit tierseuchenpolizeilichen und gesundheitspolitischen Überlegungen abgestimmt wurden, war der Schwerpunkt der Massnahmenbegründung strittig. Der wichtigste Unterschied in den Auffassungen zeigte sich zwischen dem BAG auf der einen Seite und dem BLW auf der anderen. Dem BLW mit seiner landwirtschafts- und handelspolitischen Perspektive war daran gelegen, weitreichende Marktentlastungsmassnahmen vor allem mit Argumenten der Mensch- und Tiergesundheit zu begründen, zumal sich die Kosten der geplanten Aktionen auf 200 - 350 Mio. Fr. belaufen sollten. Das BVET konnte diese Perspektive aus tierseuchenpolizeilichen Gründen nachvollziehen. Die Massnahmen setzten bei der Risikopopulation an. Wenn schon Marktentlastungsmassnahmen notwendig seien, so sollte man die Tiere aus dem Markt nehmen, die vor dem Fütterungsverbot dem Risiko einer Ansteckung besonders ausgesetzt waren. Mit einer solchen weitreichenden Massnahme stünden überdies die Chancen besser, international als BSE-freies Land anerkannt zu werden. Das BAG dagegen wehrte sich gegen eine Vereinnahmung des menschlichen Gesundheitsschutzes für agrarische Interessen. Aus seiner Perspektive waren die „Marktabräumungsmassnahmen“ des BLW nicht mit der menschlichen Gesundheit zu begründen. Zudem würde eine solche Aktion die bisher immer beteuerte Position gefährden, dass die Massnahmen der Schweiz einen ausreichenden Gesundheitsschutz garantierten. Die unterschiedlichen Standpunkte kamen unter anderem darin zum Ausdruck, dass BLW und BVET die Übertragung auf den Menschen meistens als „wahrscheinlich“ bezeichneten, das BAG dagegen von einem „hypothetischen Risiko“ sprach. Im BLW wurden im Juli und August 1996 zwei Argumentationslinien vorbereitet: eine „grüne“, die landwirtschaftspolitische Argumente in den Vordergrund stellte, und eine „blaue“, die prioritär die menschliche Gesundheit betonen sollte. Die beiden Linien wurden in der Koordinationsgruppe BSE intensiv diskutiert. Schliesslich wurde der Bundesrat um einen Grundsatzentscheid zwischen den zwei Optionen gebeten.

Ein zweiter Streitpunkt in der Koordinationsgruppe BSE betraf weiterhin das Vorgehen gegenüber dem Ausland. Das BLW wollte den Boykottmassnahmen von inzwischen rund 30 Ländern gegenüber Schweizer Rindern Rindfleisch und Rinderprodukten (darunter auch Milchprodukten) scharf gegenüberstellen, z.B. mit einem offiziellen Verfahren vor der WTO wegen der Ungleichbehandlung von Schweizer Produkten. Der ausländische Boykott, vor al-

lem der deutsche, wurde als getarnter Handelskrieg betrachtet. Als Begründung sollten die sanitärischen Massnahmen angeführt werden. BVET und BLW waren auch davon überzeugt, dass die Schweiz nur deshalb auf dem zweiten Platz in der Tabelle der BSE-Fälle stehe, weil ihr Melde- und Kontrollsystem besser ist als dasjenige anderer Länder. Zudem wurden auch die Schlacht- und Fleischhygiene als besser eingeschätzt. Das BAWI riet im Gegensatz dazu zu einem „leiseren“ Vorgehen, vor allem gegenüber Deutschland, um die bilateralen Verhandlungen mit der EU nicht zu gefährden. In einzelnen kleinen Schritten, die nicht an die grosse Glocke gehängt werden, sollen Verbesserungen für den Export erreicht werden.

Im Rahmen der Koordinationsgruppe BSE wurde nach dem grundsätzlichen Bundesratsentscheid von Mitte August 1996 auch der dringliche Bundesbeschluss vorbereitet, der agrar-, handels- und gesundheitspolitische Ziele gleichzeitig erreichen sollte: Das BLW informierte nach Absprache mit dem BVET das BAG von seiner Absicht, alle vor dem 1.12.1990 geborenen Kühe anlässlich ihrer Schlachtung aus der menschlichen Ernährung zu nehmen. Die Tierhalter sollten eine Entschädigung von 1000 Fr. erhalten, falls ihre alten Kühe vor Mitte 1999 geschlachtet würden.

Man war sich von vorneherein bewusst, dass diese weitreichende Massnahme politisch schwierig durchzusetzen sei. Das Massnahmenpaket sollte deshalb durch eine grosse Informationskampagne begleitet werden. Die Informationsdienste im BLW und BVET bereiteten dieses Konzept zusammen mit einer externen Agentur vor. Mit ganzseitigen Inseraten in allen Tageszeitungen sollte die Bevölkerung vom Sinn der Massnahmen überzeugt werden. Das BAG hielt das Konzept für überhastet und ungeeignet. Statt Vertrauen beim Konsumenten zu schaffen, würden die Leute aufgeschreckt. Diese negative Stellungnahme führte zu einer erheblichen Abspeckung des Informationskonzeptes. Die Koordinationsgruppe BSE einigte sich schliesslich darauf, die vom BLW vorgeschlagene Massnahme dem Bundesrat vorzulegen. Dieser sollte eine grundsätzliche politische Entscheidung fällen.

Im Rückblick wird der Vorschlag von den beteiligten Ämtern unterschiedlich gedeutet. Das BAWI war von der Massnahme kaum tangiert, da diese keine aussenhandelspolitischen Komponenten aufwies. Das BAG führt heute aus, dass man schon damals erhebliche Zweifel am politischen Erfolg des Bundesbeschlusses geäussert habe. Man wollte aber die vorgeschlagenen Massnahmen mittragen und der Politik, sprich dem Bundesrat und dem Parlament, die Chance geben, die Grundlinien der BSE-Politik festzulegen. Im BVET herrschte die Überzeugung vor, man müsse dem Bundesrat einen wissenschaftlich abgestützten Vorschlag vorlegen, der bei einer möglichen Verschlimmerung der BSE-Situation (z.B. bei einem Nachweis der

Übertragbarkeit auf den Menschen) die weitestgehende Minimierung des Risikos für Mensch und Tier ermögliche. Zudem zeigte man sich davon überzeugt, dass die Ausgestaltung der Massnahme von den bäuerlichen Organisationen mitgetragen werde. Bis zu den Beratungen in den parlamentarischen Kommissionen hielt man im BVET eine Mehrheit im National- und Ständerat für möglich. Das BLW sieht die Lage heute ähnlich wie das BVET. Aus Sorge um den Zusammenbruch des Rindfleischmarktes und aus der Befürchtung, die BSE-Hysterie könne auch auf Milch und Milchprodukte überspringen, wollte man mit der vorgeschlagenen Aktion sowohl den Markt entlasten wie auch so schnell als möglich BSE-frei werden. Mit Hilfe eines geeigneten Informationskonzeptes zeigte man sich überzeugt, die Mehrheit der Parlamentarier und die Schweizer Bevölkerung von der Notwendigkeit der Massnahme überzeugen zu können. Dafür wäre es aber unerlässlich gewesen, dass innerhalb der Verwaltung jemand die Kompetenz bzw. den politischen Willen gehabt hätte, die für das gross angelegte Kommunikationskonzept notwendigen 3 Mio. Fr. im voraus zu bewilligen. Damit wäre es aus der Sicht des BLW möglich gewesen, für den Tag des Bundesratsentscheides eine professionelle Informationsstrategie vorzubereiten und sie zu implementieren. Da niemand diese Summe bewilligen konnte bzw. wollte, war man lediglich gedanklich für diesen Tag gerüstet.

Der Bundesrat stellte der GSF an seiner Sitzung vom 16. September 1996 25 Mio. Fr. zur Verfügung. Diese erwarb davon Kühe zur Schlachtung, die vor dem 1. 12. 1990 geboren wurden. Er bewilligte zudem 2 Mio. Fr. für ein Informationskonzept. Gleichzeitig unterbreitete er mit seiner Botschaft dem Parlament einen Beschlussentwurf über befristete Massnahmen gegen die BSE und einen Finanzierungsbeschluss. Bis Mitte 1999 sollten alle vor dem 1. 12. 1990 geborenen Tiere geschlachtet und aus der menschlichen Ernährung ausgeschlossen werden. Hirn, Augen, Schädel und Rückenmark müssten verbrannt werden. Die Haut könnte verwertet werden. Der Rest könnte unter bestimmten Bedingungen zu Fleischmehl (Tierfutter v.a. für Schweine und Geflügel) verarbeitet werden. Nicht absetzbares Tiermehl müsste verbrannt werden. Von der Massnahme betroffen wären ca. 230'000 Tiere. Die Entschädigung für die Tiere sollte pauschal 1'000.- Fr. betragen; dazu kämen 400.- Fr/Tier für Transport, usw. Insgesamt waren 320 Mio. Fr. für die Aktion vorgesehen.

#### 4.4.2. Akteuranalyse

Nach der Phase des akuten Krisenmanagements im März 1996 und nach dem Erlass der ersten Sofortmassnahmen Mitte April 1996 durch den Bundesrat übernahm das *BLW die führende Rolle* unter den beteiligten Ämtern. Die Absatzkrise für Rindfleisch in der Schweiz und die um sich greifenden Importverbote und -restriktionen für Schweizer Rinder und Rinderpro-



dukte standen nun im Vordergrund der Interaktionen der Bundesstellen, die weiterhin zur Hauptsache im Rahmen der Koordinationsgruppe BSE stattfanden. Im BLW wurden ab dem Mai 1996 in mehreren Runden alternative Vorgehensweisen zur Stützung des Rindfleischmarktes durchgedacht. Zur strukturellen und saisonalen Krise kamen nun auch noch die beinahe täglich neuen „Katastrophenmeldungen“ im Zusammenhang mit der BSE. Seitens des BLW bestand die Befürchtung, dass die BSE auch den Milchmarkt in Mitleidenschaft ziehen könnte, nachdem beispielsweise Argentinien auch Milchprodukte aus der Schweiz verboten hatte und Baden-Württemberg ähnliche Massnahmen erwog und einführte. Man war sich im BLW schnell einig, dass nur eine weitreichende Sofortmassnahme den Rindfleischmarkt entlasten würde und die internationale Anerkennung der Schweiz als BSE-freies Land wieder herstellen könnte. Dabei erachtete es das BLW als aussichtsreicher, wenn diese Massnahmen nicht in erster Linie landwirtschaftspolitisch begründet würden, sondern sich auf Argumente der tierischen und menschlichen Gesundheit stützen liessen. Zudem schien aus damaliger Sicht, die bevorstehende Volksabstimmung zur neuen Agrarpolitik im Juni 1996 erheblich gefährdet.

Das *BVET* konnte aus seiner tierseuchenpolizeilichen Perspektive einem solchen Vorgehen ohne grosse Bedenken zustimmen, wenn die Massnahme die Risikopopulation ins Auge fasste, d.h. jene Tiere, die vor dem Erlass des Fütterungsverbots am 1. 12. 1990 einer besonderen Ansteckungsgefahr ausgesetzt waren. In den bilateralen Kontakten zwischen den beiden Direktoren des BLW und des BVET entstand so in den Grundzügen der Entwurf für die dringlichen Sofortmassnahmen zur BSE und ein begleitendes, umfassendes Informationskonzept.

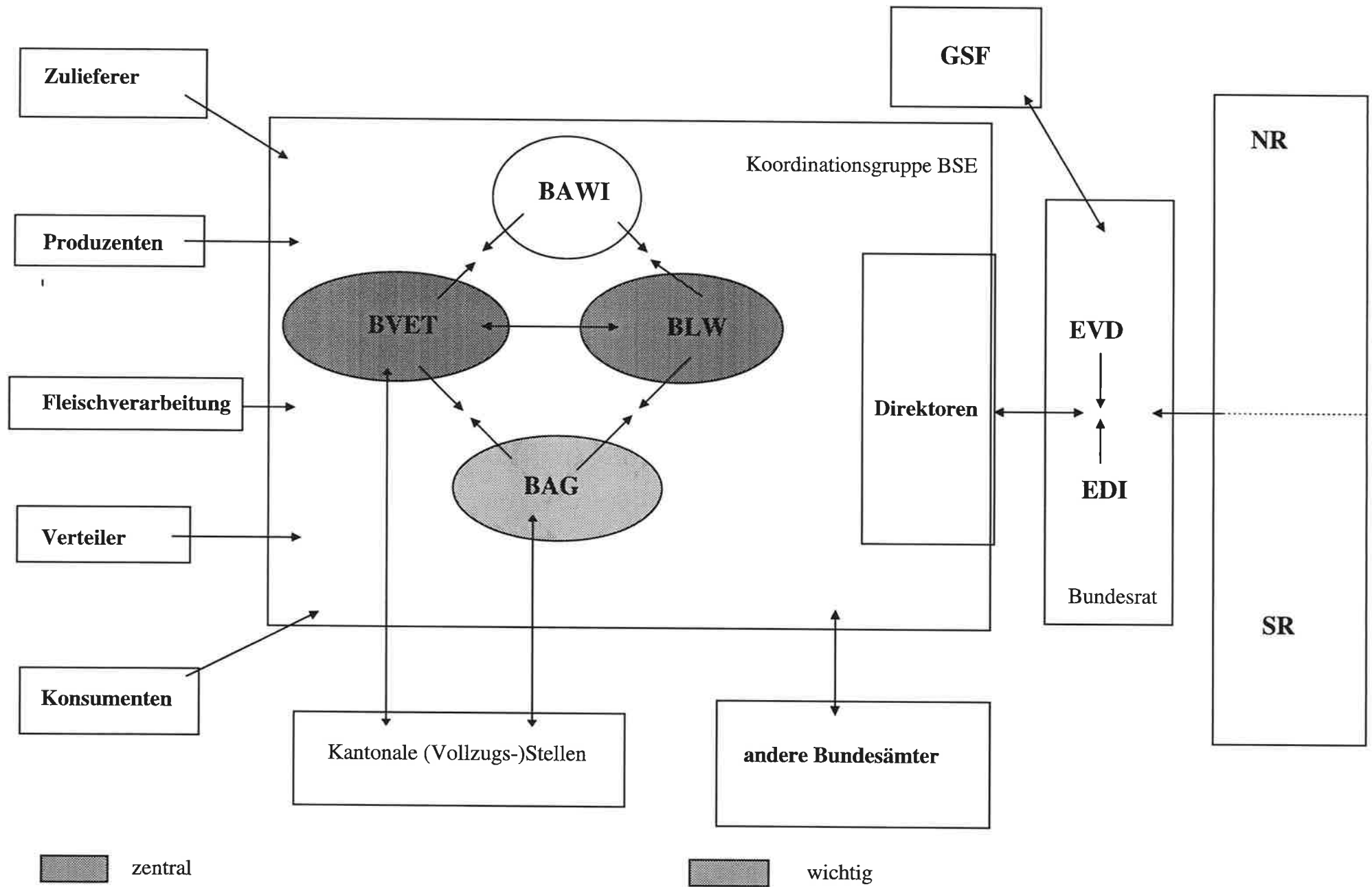
Das *BAG* war in diesem Zeitabschnitt bei der Formulierung der BSE-Politik weniger stark involviert. Sein Direktor wurde in der Sommerpause vom BLW über die Absichten telefonisch in Kenntnis gesetzt. Aus der Perspektive des BAG ergaben sich keine Einwände gegen diesen Massnahmenplan, solange er nicht primär mit dem Argument des menschlichen Gesundheitsschutzes begründet würde. Gegen das Informationskonzept allerdings wehrte sich das BAG vehement, weil es dieses als überritten einstufte.

Das *BAWI* nahm in dieser Phase weiterhin seine handelspolitischen Aufgaben wahr und spielte eine untergeordnete Rolle. Es konnte sich mit den Sofortmassnahmen einverstanden erklären, solange diese WTO-kompatibel ausfielen.

Wie schon angesprochen wurde, sollten die Sofortmassnahmen „geheim“ gehalten werden. Es war den Bundesämtern, besonders dem BLW, deswegen nicht möglich, mit den *interessierten Organisationen* Allianzen im Hinblick auf die parlamentarische Beratung zu schmieden. An

der nationalen BSE-Konferenz im Mai 1996 hatten die beteiligten Bundesämter zwar über ihre Perspektiven orientiert. Genaue Absichten durften aber nicht bekannt werden. Auch später wurden einzelne Personen zwar im Hinblick auf den Vollzug der Massnahmen kontaktiert und erfuhren somit von den Überlegungen der Bundesbehörden. Diese Gespräche mussten aber immer unter dem Vorbehalt des „Was wäre, wenn“ stattfinden und konnten so zu keinen verbindlichen Absprachen führen.

Der Entscheid, die Sofortmassnahmen vorzuschlagen, fiel in der Koordinationsgruppe BSE anfangs August 1996. Der Vorschlag sollte auf drei Säulen ruhen, mit einem Schwergewicht auf landwirtschaftspolitischen Begründungen. Die Ausarbeitung des Botschaftsentwurfes wurde vom BVET koordiniert, inhaltlich zur Hauptsache aber vom BLW gestaltet. Andere Bundesämter wurden mit sehr kurzen Fristen um ihre Stellungnahmen gebeten. Die unbedeutenden Änderungswünsche wurden an einer Sitzung bereinigt. Der Bundesrat beschloss darüber am 16. September 1996, wobei er die Forderung des EFD nach einer völligen Abwälzung der Kosten auf die Landwirtschaft nicht erfüllte. Mit diesem Schritt übernahm der Bundesrat nun die Führung der BSE-Politik.



#### 4.5. Öffentliche Diskussion und parlamentarische Beratung (September - Dezember 1996)

##### 4.5.1. Darstellung der Ereignisse

In Presse und Öffentlichkeit ging ein Entrüstungssturm über die Pläne für eine „Massenschlachtung“ los. Bereits ein paar Tage vor der Pressekonferenz im Anschluss an die Bundesratssitzung vom 16. September 1996 war in der Presse von einem „geheimen Schlachtplan“ die Rede. In einer Umfrage der Berner Zeitung z.B. bezeichneten 41,8% der Befragten die Schlachtungen als fragwürdig und 46,5% hielten sie gar für falsch. Der SBV stellte sich grundsätzlich hinter die Massnahme, lehnte aber die Beteiligung der Milchwirtschaft an den Kosten dezidiert ab. Die Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) verwarf den Bundesratsvorschlag völlig. Auch viele andere Bauern waren entsetzt und kamen in der Presse mit harschen Aussagen zu Wort. Vehement kritisierten auch Metzger den Bundesratsvorschlag und lancierten eine Petition gegen die Schlachtung. Es zeichnete sich bald ab, dass der Vorschlag des Bundesrats politisch wenig Chancen hatte.

Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats und des Nationalrats führten am 24. Oktober 1996 Hearings mit den interessierten Organisationen und mit der Wissenschaft zum BSE-Beschluss durch. Diese Hearings wurden anstelle eines Vernehmlassungsverfahrens durchgeführt. Der Schweizerische Bauernverband (SBV) und die Union des Producteurs Suisses (UPS) sprachen sich, mit Ausnahme der Kostenbeteiligung der Milchwirtschaft, für den Beschluss aus. Die VKMB sowie die Stiftung für Konsumentenschutz sagten entschieden Nein. Die Wissenschaft befürwortete die Aktion eindeutig.

Die vorberatende Kommission des Ständerats beschloss am 25. Oktober 1996, auf die Bundesratsvorlage einzutreten. Mit Stichentscheid des Präsidenten (bei einem Verhältnis von 6:6 Stimmen) wurde ein Antrag gutgeheissen, der die Verwaltung beauftragte, ein alternatives Verwertungskonzept auszuarbeiten. Danach sollte das Fleisch geschlachteter Kühe zunächst auf dem heimischen Markt abgesetzt, dann exportiert und erst zuletzt zu Tiermehl verarbeitet werden. Zudem sollten deutlich weniger Tiere unter den Beschluss fallen.

Die vorberatende Kommission des Nationalrats lehnte am 19. November 1996 zwei Anträge auf Nichteintreten ab. Zur Anwendung kommen sollte das sogenannte französische Modell (Eliminierung aller Rinder in Beständen, in denen BSE auftritt). Beschlüsse über Marktentlastungen wurden bis zum Entscheid der Ständeratskommission sistiert.

Die Verwaltung legte der Kommission des Ständerats ihren Zusatzbericht vor. Diese entschied sich am 25. November 1996 mit Stichentscheid des Präsidenten (bei 4:4 Stimmen) dafür, zwei getrennte Beschlussentwürfe ins Plenum einzubringen, einen Beschluss über Sofortmassnah-

men gegen die BSE und einen Beschluss über Marktentlastungsmassnahmen. Beide Beschlüsse wurden mit je einem Finanzierungsbeschluss ergänzt.

Zur Diskussion standen damit im Parlament sechs Vorlagen

- A: *Entwurf des Bundesrats zu einem Bundesbeschluss über befristete Massnahmen gegen die BSE* im schweizerischen Rindviehbestand und zur Milderung der wirtschaftlichen Folgen sowie über die befristete Erhebung einer zusätzlichen Abgabe auf Verkehrsmilch
- B: *Entwurf des Bundesrats zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die befristeten Massnahmen gegen die BSE* im schweizerischen Rindviehbestand und zur Milderung der wirtschaftlichen Folgen (320 Mio. Fr.)

Diesen Anträgen des Bundesrates stellte die ständerätliche Kommission vier Anträge gegenüber, die zwischen den tierseuchenpolizeilichen Massnahmen einerseits (Beschlüsse A1 und A2) und den Marktstützungsmassnahmen andererseits (Beschlüsse B1 und B2) eine klare Trennung markieren sollten.

- A1: Bundesbeschluss über *befristete Sofortmassnahmen gegen die BSE* im schweizerischen Rindviehbestand
- A2: Bundesbeschluss über die *finanziellen Mittel für die befristeten Sofortmassnahmen* gegen die BSE im schweizerischen Rindviehbestand (8 Mio. Fr.)
- B1: Bundesbeschluss über befristete *Sofortmassnahmen zur Entlastung des Rindfleischmarktes*
- B2: Bundesbeschluss über die *finanziellen Mittel für befristete Sofortmassnahmen* zur Entlastung des Rindfleischmarktes (25 Mio. Fr.)

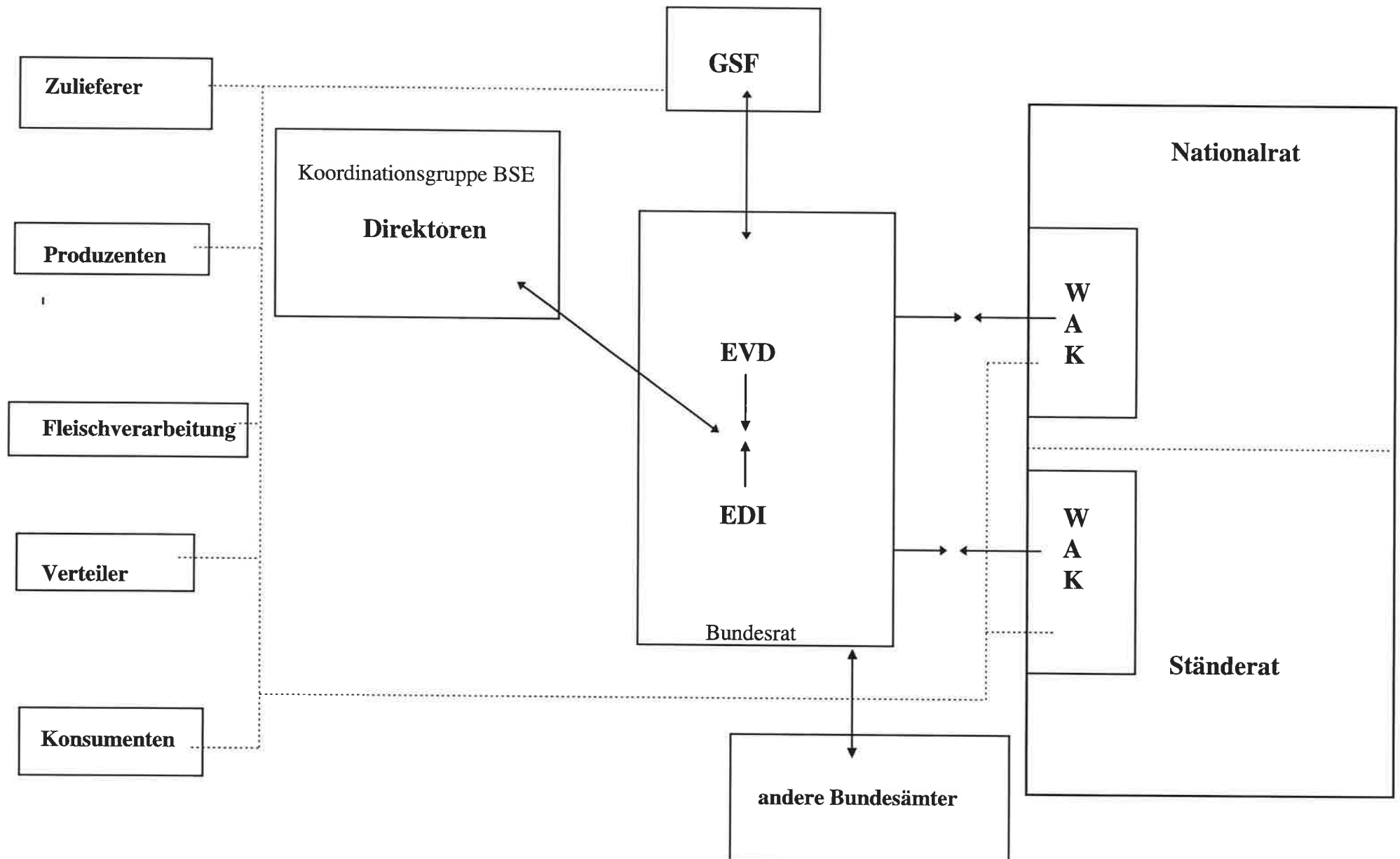
Der Ständerat beriet die Vorlagen als Erstrat am 26. November 1996. Er entschied sich dafür, die Anträge A und B an den Bundesrat zurückzuweisen und die Beschlüsse A1, A2, B1, B2 anzunehmen. Man wollte angesichts der Dringlichkeit des Geschäftes keine grosse Differenz zum Nationalrat aufbauen, um ein Differenzbereinigungsverfahren zu vermeiden. Der Nationalrat befassete sich mit den Sofortmassnahmen gegen die BSE am 9. Dezember 1996. Ein Antrag, die Marktentlastungsmassnahmen abzulehnen, scheiterte nur knapp. Der Ständerat behandelte am 10. Dezember 1996 die geringfügigen Differenzen zum Nationalrat. Er schloss sich aus Zeitmangel der Fassung des Nationalrats an. Ständerat und Nationalrat erklärten am 11. Dezember 1996 die Beschlüsse zur BSE für dringlich. Der Ständerat stimmte den Sofortmassnahmen gegen BSE schliesslich am 13. Dezember 1996 mit 41:0 (Sofortmassnahmen gegen BSE) bzw. 42:1 Stimmen (Marktstützungsmassnahmen) zu; im Nationalrat lauteten die Resultate 109:50 bei 11 Enthaltungen (Sofortmassnahmen BSE) bzw. 91:69 bei 5 Enthaltun-

gen (Marktstützungsmassnahmen). In der Presse wurde dieser Entscheid mehrheitlich begrüsst.

Der Bundesrat erliess am 18. Dezember 1996 die Ausführungsverordnung über die Sofortmassnahmen zur BSE, die vom BVET und vom BLW parallel zur parlamentarischen Beratung vorbereitet worden war.

#### 4.5.2. Akteuranalyse

Mit der öffentlichen Diskussion des Bundesratsvorschlags und der Vorberatung durch die parlamentarischen Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben verlagerte sich das Zentrum der BSE-Politik aus der Verwaltung ins Parlament. BVET, BLW und BAG nahmen in dieser Phase jedoch weiter eine wichtige Rolle ein. Besonders das BLW und das BVET kämpften bis zuletzt für die Realisierung ihres Vorschlags. Im Ständerat wäre aus Sicht des BLW eine Mehrheit für den bundesrätlichen Vorschlag möglich gewesen. Man konnte sich aus Zeitgründen aber keine Differenz zum Nationalrat erlauben, so dass man schliesslich auf eine „Minilösung“ einschwenkte. Das BVET opponierte am längsten gegen die Massnahmen, die in der ständerätlichen Kommission schliesslich beschlossen wurden. Das Parlament übernahm in dieser Phase die politische Führung des Geschäftes und konzipierte eine eigene BSE-Politik, die aus heutiger Sicht als unzureichend beurteilt werden kann.



#### *4.6. Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse (Januar - Dezember 1997)*

Die verschärften Einfuhrbedingungen für Rinder und Fleischwaren (vor allem Würste) des BVET traten am 1. Januar 1997 in Kraft. Solche Erzeugnisse müssen den schweizerischen Vorschriften genügen. Die Einfuhr von Fleisch ist faktisch verboten, weil kein Lieferant die notwendigen Garantien beibringen kann. Das Frühjahr 1997 war durch intensive Bemühungen der Schweizer Diplomatie gekennzeichnet, die verschiedenen Importrestriktionen gegen die Schweiz aufzuheben. Die Erfolge blieben sehr limitiert.

In seiner Antwort auf eine Interpellation Büttiker schrieb der Bundesrat am 17. März 1997, dass 1769 Tiere unter den Bundesbeschluss vom 13. 12. 1996 fallen. Beinahe 1500 dieser Tiere wurden bislang untersucht. Davon wies keines BSE auf. Sämtliche 157 identifizierten direkten Nachkommen von BSE-Kühen wurden geschlachtet. Das BVET teilte am 5. Mai 1997 mit, dass die Schweiz laut Gesetz frei von BSE sei.

Die EU-Kommission überprüfte vom 16. bis 19. Juni die Massnahmen gegen BSE in der Schweiz. Sie beurteilte die Überwachung und Diagnostik von Details abgesehen als gut. Dies änderte jedoch nur wenig an den ausländischen Importrestriktionen und -verboten.

Das EVD gab am 7. Oktober 1997 einen Entwurf zur Änderung der Tierseuchenverordnung in die Vernehmlassung. Damit sollten die schweizerischen Massnahmen den Beschlüssen der EU angepasst werden, die per 1. Januar 1998 in Kraft treten sollten. Danach müssten Rinder, Schafe und Ziegen, die älter als 6 Monate sind, vor dem Schlachten durch einen Fleischkontrolleur untersucht werden. Organe und Gewebe (Kopf, Hirn, Rückenmark) von Schafen und Ziegen (älter als 12 Monate) dürften nicht als Lebensmittel verwendet werden. Tierische Fette und Knochen, die zu Tierfutter verarbeitet werden, müssten auf 133° C erhitzt werden. Alle umgestandenen Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine, die älter als 6 Monate sind, müssten dem Kontrolltierarzt gemeldet werden. Die zur Vernehmlassung eingeladenen Kantone, Organisationen und Wissenschaftler stimmten den Änderungen zu. Die Verordnung wurde aber bislang noch nicht geändert, weil die EU den Zeitpunkt des Erlasses ihrer Bestimmungen immer wieder verschoben hat.

Der britische Landwirtschaftsminister informierte am 3. Dezember 1997 über neue Erkenntnisse der BSE-Forschung. Danach kann die Wirbelsäule infektiöses Material enthalten. Tags darauf erklärten BAG und BVET in einer Pressemitteilung, dass sie zusammen mit BSE-Experten die neuen britischen Erkenntnisse prüfen würden. Sie erwogen ein Verbot der Verwendung der Wirbelsäule von Rindern für die menschliche Ernährung. Insbesondere das BAG



dachte daran, weitere Massnahmen (z.B. ein Tiermehlverbot auch für Geflügel und Schweine) einzuführen. Die anderen Bundesämter sahen dagegen im Moment keine Veranlassung dazu. Das UK verbot am 16. Dezember 1997 Rindfleisch mit Bein. Am 18. Dezember diskutierten BAG, BVET sowie Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Konsumentenkreisen über die zusätzlichen Massnahmen zur BSE. Man einigte sich darauf, dass keine weiteren, dringlichen Massnahmen notwendig seien.

Aus dem Wallis wurde im März 1998 ein neuer BSE-Fall gemeldet. In „Nature“ erschien am 23. April 1998 ein Bericht über ein Experiment amerikanischer Forscher. Danach kann der BSE-Erreger von Hamstern auf Mäuse übertragen werden, die selbst nicht krank werden. Anschliessend ist eine Rückübertragung möglich. Die Mäuse dienen so als Zwischenglied in einer Übertragungskette. Der Tages Anzeiger berichtete am gleichen Tag unter dem Titel „BSE. Übertragung durch Hühner?“ über diesen Artikel und holte eine Stellungnahme des Prionenforschers Adriano Aguzzi ein. Dieser wird mit den Worten zitiert: „Ein extrem wichtiger Befund, der unmittelbare Folgen für die öffentliche Gesundheit hat“ (Tages-Anzeiger vom 23.4.98, S. 50). Der bis zum Abschluss dieses Berichtes letzte Fall von BSE in der Schweiz wurde im Mai 1998 gemeldet.

#### 4.6.2. Akteuranalyse

Die Implementation der Bundesbeschlüsse von Ende 1996 erfolgte über die normalen Kanäle. Die zuständigen Bundesämter, vorwiegend das BVET, vollzogen die Aufträge des Parlamentes.

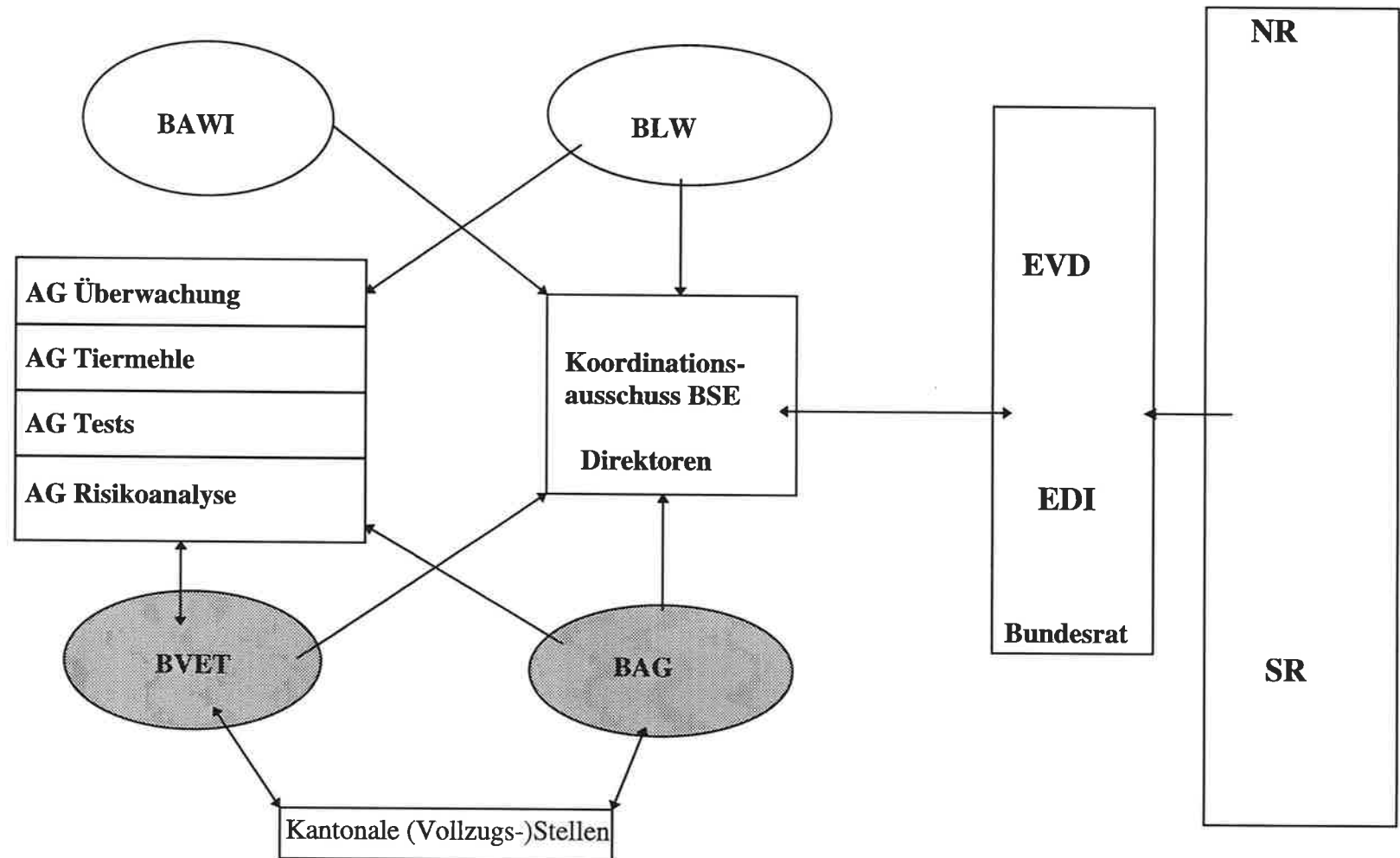
Die Koordinationsgruppe BSE wurde im Frühjahr 1997 drastisch verkleinert. Bei Bedarf, in der Regel aus Anlass neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, treffen sich seither die Direktoren bzw. Vizedirektoren der vier Bundesämter, manchmal unter Beizug wissenschaftlicher Experten, um die neue Situation zu beraten. Das BVET koordiniert überdies vier Arbeitsgruppen (Überwachung, Futtermittel, Tests und Risikoanalyse), die ämterübergreifend „am Thema dranbleiben“.

Mit diesen vier Arbeitsgruppen werden im wesentlichen jene Themen abgedeckt, die den Schweizer Behörden im Problemkreis BSE-CJK heute noch Sorgen bereiten.

- Überwachung: Der Höhepunkt der Seuche in der Schweiz war 1996 mit 68 Fällen erreicht, wie es die Prognosen der Experten im BVET vorausgesagt hatten. Seither nimmt die Zahl der Fälle erwartungsgemäss ab. Allerdings verbleibt ein Rest an Fällen, der auf eine systematische Lücke der Massnahmen der Schweiz hinweist und für Beunruhigung sorgt.

- Futtermittel: Da die Futtermittel-These weiterhin gilt, kann man sich die BAB-Fälle, die weiterhin auftreten, nicht erklären. Weitere Abklärungen sind im Gang.
- Tests: Der Zürcher Forscher B. Oesch hat mit Kollegen einen Test entwickelt, mit dem Prionen nachgewiesen werden können. Die Behörden überlegen, ob der Test obligatorisch erklärt werden soll oder nicht. Die zentrale Frage, wer ihn bezahlen soll, ist noch nicht geklärt. Die neue Nachweismethode wird in einem Pilotprojekt getestet.
- Risikoanalyse: Das BAG hat eine Studie in Auftrag gegeben, die umfassend und detailliert alle Risikofaktoren im Zusammenhang mit der möglichen Übertragung der BSE auf den Menschen abklärt.

Als bislang letzte Massnahme in der Bekämpfung der BSE beschloss der Bundesrat - auf Antrag der Koordinationsgruppe BSE - am 8. Juni 1998 eine Änderung der Tierseuchenverordnung. Danach ist die Verwendung der Wirbelknochen von Kühen für den menschlichen Konsum verboten. Zudem wird die Kontrolle der Tiere vor dem Schlachten verschärft. Die Änderung tritt auf den 1. Juli 1998 in Kraft.



## 5. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Schlussfolgerungen

Die schweizerischen Entscheidungsprozesse im Fall BSE sollen zum Schluss zusammenfassend beurteilt werden. Die Schlüsse in bezug auf den Kommunikationsaspekt des BSE-Problems sind vorsichtig zu interpretieren, weil keine ausführliche Medienanalyse durchgeführt werden konnte. Spezifische Folgerungen aus der Analyse hinsichtlich der Weiterbildung für Kaderangehörige der Bundesverwaltung finden sich in einem gesonderten Berichtsteil an das EPA.

Die schweizerische Bundesverwaltung wurde bisher in drei Wellen mit dem Problem BSE konfrontiert. Diese entsprechen drei vollständigen *Politikzyklen*.

- Das erste Auftreten der neuen Tierkrankheit in England im Jahre 1986 wird von den zuständigen Behörden in der Schweiz schnell wahrgenommen. Die BSE wird zwar grundsätzlich als englisches Problem definiert. Dennoch wird die Möglichkeit, dass es sich um eine auch für die Schweiz relevante Tierseuche handeln könnte, nicht ausgeschlossen. Um eine Übertragung in die Schweiz zu verhindern, werden nach dem damaligen Kenntnisstand vom BVET die notwendigen Massnahmen ergriffen bzw. in die Wege geleitet.
- Das „Monitoring“ des schweizerischen Rindviehbestandes führt im November 1990 zur Diagnose des ersten BSE-Falles in der Schweiz und löst den zweiten Politikzyklus aus. Die Schweiz wird in der Problemwahrnehmung der Behörden sofort zum BSE-Land erklärt. Die Massnahmen gegen eine Verbreitung der Seuche in der Schweiz und gegen eine mögliche Gefährdung der menschlichen Gesundheit werden innerhalb eines Monats ausgearbeitet. Der Vollzug wird laufend den jeweils neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Vorschriften in der EU angepasst.

In diesen beiden ersten Politikzyklen kann man von einer *vorrangig administrativen Problembearbeitung* sprechen.

- Die „Bombe“ des englischen Gesundheitsministers vom März 1996 löst einen dritten Politikzyklus aus. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Information der Öffentlichkeit finden sich die zuständigen Ämter schnell in einer gut funktionierenden Projektorganisation und formulieren einen umfassenden Vorschlag für eine nachhaltige BSE-Politik der Schweiz. Dieser Vorschlag lässt sich jedoch politisch nicht realisieren. Das Parlament beschliesst im Dezember 1996 dringliche Sofortmassnahmen, die im ersten Viertel des Jahres 1997 vollzogen werden. Seither beobachten die zuständigen Ämter die schweizerische und die internationale Situation aufmerksam und arbeiten kontinuierlich am „Fein-Tuning“ der Massnahmen.

Betrachtet man die Akteure der BSE-Politik in der Schweiz über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg (1986 - 1997), lassen sich die folgenden Feststellungen treffen (siehe auch die zusammenfassende Tabelle auf der nächsten Seite):

- Die insgesamt *wichtigsten Akteure* im Fall BSE sind in allen drei Politikzyklen die zuständigen Stellen der *Bundesverwaltung*. Sie waren sich mit Bundesrat Delamuraz darin einig, das Problem BSE „nach Möglichkeit auf einer technischen Ebene“, d.h. auf der Ebene der zuständigen Ämter zu lösen und es nicht, wie in anderen Ländern, auf Ministerebene zu behandeln.
- Das federführende *BVET* spielt erwartungsgemäss in allen Zeitabschnitten eine wichtige, in den frühen Phasen eindeutig die wichtigste Rolle. Die frühzeitige Aufmerksamkeit für die Tierseuche führt schnell zu den Vorsichtsmassnahmen von 1988/89. Beim ersten BSE-Fall in der Schweiz wird in der Tradition der Tierseuchenbekämpfung im November 1990 „sofort und massiv zugeschlagen“. Seine Massnahmenvorschläge stützt das BVET immer prononciert auf die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse ab. Die an den BSE-Entscheiden beteiligten Personen dieses Amtes verstehen sich in erster Linie als Wissenschaftler. Sie selbst sehen darin einen möglichen Grund für die Fehleinschätzung der politischen Brisanz der englischen Meldung vom 20. März 1996. Der heutige Direktor vertritt eine möglichst offene und transparente Informationspolitik: „Man muss alles auf den Tisch legen.“
- Das *BAG* ist bis zum Frühsommer 1996 der zweitwichtigste Akteur. Im Gegensatz zum BVET wird die Pressemitteilung vom 20. März 1996 sofort als äusserst bedeutsam eingestuft. Auf Initiative des Direktors findet am 24. März 1996 (Sonntag) die erste Sitzung der späteren Koordinationsgruppe BSE statt, an der die vier Chefs von BVET, BAG, BLW und BAWI teilnehmen. In bezug auf Massnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit will das BAG meistens weiter gehen als die übrigen Ämter. Bei der Vorbereitung der Botschaft zur BSE tritt das Amt ins zweite Glied. Es trägt die vorgeschlagenen Massnahmen mit, nimmt aber keine führende Position mehr ein.
- Das *BLW* befasst sich vor dem März 1996 nur am Rande mit der BSE. Die englische Verlautbarung wird aber sofort als „Horormeldung“ für die schweizerische Landwirtschaft verstanden. Im Verlaufe des Frühsommers rückt das Amt zusammen mit dem BVET zum wichtigsten Akteur auf. Es schlägt den Massnahmenplan für den Herbst vor. Seine Aufgaben und personellen Kapazitäten führen auch dazu, dass ein grosser Teil der Botschaft vom 16. September durch Mitarbeiter des BLW vorbereitet wird.

- Das *BAWI* ist an den BSE-Entscheiden immer dann beteiligt, wenn es um die Kompatibilität der schweizerischen Massnahmen mit dem internationalen Recht geht. In der Koordinationsgruppe BSE spielt es eindeutig die kleinste Rolle der vier beteiligten Ämter. Seine wesentlichen Aufgaben bestehen darin, die anderen Beteiligten vor einem allzu scharfen Vorgehen gegenüber den Nachbarländern zu warnen und sich im Ausland für die Lockerung der Importrestriktionen einzusetzen.
- *Andere Bundesämter* sind an der BSE-Politik kaum beteiligt. Lediglich die Finanzverwaltung und das BUWAL (Entsorgung) sind bei der Vorbereitung des bundesrätlichen Entscheides vom Herbst 1996 am Rande involviert.
- Der *Bundesrat* bzw. die zuständigen Departementsvorsteher halten sich in der BSE-Politik soweit als möglich zurück. Der politische Entscheid von Bundesrat Delamuraz vom März 1996 bildet eine Ausnahme. Erst als in der Perspektive der Beteiligten die erwartete Absatzkrise auf dem Rindfleischmarkt nur noch durch ausserordentliche Massnahmen abzuwenden ist, übernimmt der Bundesrat mit der Botschaft vom 16. September 1996 eine Führungsrolle. Er schlägt dem Parlament weitreichende Massnahmen vor.
- Das *Parlament* wird erst dann einbezogen, als die politische Situation keinen anderen Weg mehr erlaubt. Es verwirft die bundesrätlichen Vorschläge als politisch nicht durchsetzbar und konzipiert eine befristete, dringliche Sofortmassnahme, die sich vor allem an die Tierhalter und an die schweizerischen Handelspartner richtet. Einer erheblichen Minderheit im Nationalrat gehen auch die Marktstützungsmassnahmen zu weit. Seit den Beschlüssen vom 13. Dezember 1996 ist, von einzelnen Nachfragen zum Vollzug der Massnahmen abgesehen, die BSE kein parlamentarisches Thema mehr.
- Die *politischen Parteien* spielen in der BSE-Politik kaum eine Rolle. Aus heutiger Sicht wird manchmal beanstandet, dass sie nicht frühzeitig in die Erarbeitung einer umfassenden BSE-Politik eingebunden wurden.
- Die *Interessenorganisationen* haben sich im Verlaufe des Jahres 1996 zum Thema BSE häufig zu Wort gemeldet. Sie wurden jedoch in der Vorbereitung der Bundesbeschlüsse von Ende Jahr kaum einbezogen. Das hat sich im Rückblick als Handicap für die Durchsetzung der weitgehenden Massnahmen erwiesen. Die Information an der nationalen BSE-Konferenz vom Mai 1996 und die Teilnahme an den Hearings der parlamentarischen Kommissionen reichten offensichtlich nicht aus, um sie so in die BSE-Politik einzubinden, dass die bundesrätlichen Vorschläge vom Parlament angenommen worden wären.

- Ähnliches wie bei den Interessenorganisationen gilt auch für die *Kantone*. Sie wurden in die Formulierung der BSE-Politik nur punktuell einbezogen. Ihre zuständigen Stellen hatten lediglich die Bestimmungen des Bundes zu vollziehen.

Die Bearbeitung des Problems BSE durch die schweizerische Bundesverwaltung lässt zwei Dimensionen hervortreten, die grundsätzliche Aspekte des staatlichen Handelns betreffen. BSE erweist sich zum einen als *Koordinationsproblem* zwischen verschiedenen Bundesstellen, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen. Das BSE-Problem stellt zum anderen ein gewaltiges *Kommunikationsproblem* dar.

### 5.1. BSE als Koordinationsproblem

Die Bekämpfung der Tierseuche BSE forderte die Koordinationsfähigkeit der Verwaltung in verschiedenen Hinsichten heraus:

- Es besteht eine traditionelle Schnittstelle zwischen menschlicher und tierischer Gesundheit, deren Schutz auf Bundesebene von je einem Bundesamt gewährleistet werden soll. Zwischen dem BVET und dem BAG bestehen deswegen „schon seit Alters her“ ständige Kontakte, die 1981 im Koordinationsausschuss „Lebensmittel“ institutionalisiert wurden. Dieses Koordinationsgremium und die informellen Kontakte erweisen sich bis zum März 1996 für die Problembearbeitung als durchaus ausreichend. Die ämter- und departementsübergreifende Koordination funktioniert in diesen beiden Zeitabschnitten reibungslos.
- Die strukturell angelegten Auffassungsunterschiede zwischen dem BLW und dem BAWI, zwischen denen Schutzmassnahmen für die Schweizer Landwirtschaft einerseits und freier Welthandel andererseits ein ständiger Streitpunkt sind, sowie das Ausmass der Politisierung des Themas BSE ab dem März 1996 können in den bestehenden Koordinationsstrukturen nicht abgearbeitet werden. Die telefonischen Kontakte zwischen den Direktoren des BAG und des BVET können nicht verhindern, dass die beiden Ämter Stellungnahmen abgeben, die sich teilweise widersprechen. Durch eine Panne im BAG und durch die falsche Einschätzung der Brisanz des Themas im BVET „gehen 2-3 Tage verloren“, bevor sich die beteiligten Bundesstellen organisatorisch auf die neue Situation einstellen. Die „Gründung“ der Koordinationsgruppe BSE am 24. März 1996 erweist sich insgesamt als geeignete Vorgehensweise für die Krisenbewältigung. Die Positionen der verschiedenen Stellen werden aufeinander abgestimmt, eine gemeinsame Informationsstrategie wird entworfen und umgesetzt. Bis zur Sommerpause treten zwischen den beteiligten Ämtern kaum Konflikte auf.

- Eine Belastungsprobe erfährt diese Problembearbeitungsstruktur erst bei der Ausarbeitung des Bundesbeschlusses zur BSE, als die verschiedenen Perspektiven der vier Ämter aufeinanderstossen. Diese Belastung wird jedoch in den Augen der beteiligten Direktoren von der Koordinationsgruppe BSE insgesamt aufgefangen. Alle haben die Zusammenarbeit in diesem Gremium positiv in Erinnerung. Einzig das Anwachsen der Gruppe auf zeitweise über 40 Personen wird von Seiten des BAG und des BLW kritisiert. Als entscheidender Faktor für die positiven Erfahrungen wird von allen Beteiligten die problemlose Zusammenarbeit zwischen den Direktoren bezeichnet, sowie die Tatsache, dass alle Beteiligten problemorientiert und nicht statusorientiert gehandelt haben. Insgesamt wird diese problem- bzw. projektorientierte Form der Koordination zwischen vier Ämtern aus zwei Departementen für die Krisenbewältigung von den Beteiligten als adäquat erachtet. Eine Problembearbeitungsstruktur in Anlehnung an eine „Task force“ wäre aus ihrer Sicht weniger geeignet gewesen. Der Fall BSE weist aber einige Besonderheiten auf, die keine Generalisierung dieser Aussage erlauben. Besonders das grundsätzlich positive Verhältnis zwischen den Direktoren der beteiligten Bundesämter muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Zudem ergeben sich in anderen Fällen, z.B. beim Problemkomplex „nachrichtenlose Vermögen“, andere Anforderungen an die Problembearbeitungsstruktur. Einen positiven Beitrag zur guten Zusammenarbeit leistete offenbar auch die problemlose Koordination zwischen den beiden Departementsspitzen in der BSE-Frage. Davon zeugt beispielsweise der Umstand, dass bei den meisten Sitzungen der drei Amtsdirektoren aus dem EVD mit Bundesrat Delamuraz auch der Direktor des BAG aus dem EDI anwesend war.
- Ein Koordinationsmangel wird im Nachhinein von *einigen* Beteiligten darin gesehen, dass die Kantone keine Vertretung in der Koordinationsgruppe BSE stellten. Jedes Amt hatte zwar intensiven, bilateralen Kontakt zu „seinen“ Vollzugsinstanzen auf kantonaler Ebene. Es wäre jedoch besser gewesen, bei allen Beratungen einen oder zwei kantonale Vertreter „mit im Boot“ gehabt zu haben. Dieses „Ausblenden“ der kantonalen Dimension zeigt sich unter anderem auch daran, dass in der Hektik zu Beginn „vergessen“ wurde, die IKS zur ersten Koordinationssitzung einzuladen - „weil sie nicht auf den Organigrammen des Bundes“ figuriert. Gegen diese Ansicht steht die dezidierte Meinung anderer Beteiligter, dass man in einer solchen Krisensituation nicht auch noch den Föderalismus bemühen könne.
- Ein wesentlicher Faktor für das politische Scheitern des bundesrätlichen BSE-Massnahmeplanes ist aus heutiger Sicht die krisenbedingt unvollständige Konsultation der interessierten Kreise und der politischen Parteien im Vorfeld des Bundesratsbeschlusses.



Der Entscheid, den Massnahmeplan „geheim“ zu halten, verunmöglichte es den beteiligten Ämtern, mit den Interessenorganisationen verbindliche Verhandlungen zu führen und Allianzen zu bilden. Die Einladung zu den Hearings der vorberatenden Kommissionen verpflichtet diese Organisationen nicht im selben Ausmass wie der Einsitz in eine vorparlamentarische Kommission oder die Stellungnahme in einem Vernehmlassungsverfahren.

- Ein zweiter, für das Scheitern der bundesrätlichen Vorlage mitentscheidender Faktor ist die nicht geglückte Kommunikation von Ziel und Inhalt des Massnahmenplans. Einer unserer Gesprächspartner bezeichnete dies gar als „Kommunikationsdebakel“. In der Presse und in der Öffentlichkeit war sofort von einem „Schlachtplan“ die Rede, was suggerierte, dass der Bund „auf 50'000 Höfen rund 230'000 Kühen den Kopf abschlage“. Die Unmöglichkeit, im Vorfeld des bundesrätlichen Entscheides vom 16. September 1996 rund 2 - 3 Mio. Fr. für die Ausarbeitung eines Kommunikationskonzepts zu beschliessen, wirkte sich nachteilig auf die „Botschaft“ der Bundesbehörden aus. „Dann war es gelaufen, man konnte nichts anderes mehr kommunizieren.“
- Die Koordinationsgruppe BSE wurde im Frühjahr 1997, als die dringlichen Sofortmassnahmen des Parlamentes zur Hauptsache vollzogen waren, den veränderten Umständen angepasst und neu organisiert, um den inzwischen routinisierten Umgang der vier Ämter mit der BSE-Problematik zu koordinieren.
- Die Ereignisse rund um die BSE im Frühjahr und Sommer 1996 haben ein informelles Kontaktnetz entstehen lassen, das bei Bedarf - und nicht nur im Krisenfall - genutzt wird. „Ich rufe heute problemlos meinen Kollegen im (XY)-Amt an. Vor 1996 kannte ich ihn nicht. Er war für mich bloss ein Eintrag im Telefonbuch.“

## 5.2. BSE als Kommunikationsproblem

Die Tierseuche BSE, vor allem aber ihr Zusammenhang mit der neuen Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit (nvCJK), stellt einen typischen Fall von Risikokommunikation dar. Im Viereck Wissenschaft - Verwaltung - Medien - Bevölkerung treffen unterschiedliche Handlungslogiken, Erwartungen und Sprachen aufeinander, welche die Kommunikation erschweren. Aus der Sicht der Bundesverwaltung bereiten vor allem die folgenden Kommunikationsbeziehungen Probleme:

- *Kommunikation zwischen Wissenschaft und Verwaltung.* In diesem Verhältnis existieren keine grundsätzlichen Kommunikationsschwierigkeiten, weil im Fall BSE viele der beteiligten Personen aus der Verwaltung ebenfalls Wissenschaftler sind. Als Experten in den jeweiligen Fragen sind sie Kollegen, welche die gleiche Sprache sprechen. Dennoch sind

die externen Experten aus der Perspektive der Verwaltung „ein ständiger Gefahrenherd“. Während die externen Wissenschaftler sich der Wahrheit und ihrer Reputation verpflichtet fühlen, hat die Verwaltung eine ganze Reihe weiterer Geltungsansprüche und Interessen zu berücksichtigen: Rechtmässigkeit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Verhältnismässigkeit, politische Opportunität, Akzeptanz, Kosten usw. Dadurch entstehen verschiedene Auffassungen über Art, Form und Umfang der Information der Öffentlichkeit. Im Fall BSE hielten sich diese Unterschiede in Grenzen. In anderen Krisenfällen muss das nicht so sein. Eine frühzeitige Einbindung der relevanten Wissenschaftler, wie es beim BSE-Krisenmanagement erfolgte, ist aber in jedem Fall angezeigt.

- *Kommunikation zwischen Wissenschaft und Bevölkerung.* Der Kontakt zwischen den beiden Sphären wird über die Massenmedien vermittelt. Die Übersetzung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Alltagssprache ist eine der schwierigsten Tätigkeiten in der Risikokommunikation. Während Wissenschaftler in der Regel von Wahrscheinlichkeiten sprechen und Ursachen bzw. Folgen nur unter ganz bestimmten Rahmenbedingungen angeben, erwartet die Bevölkerung sogenannte klare Aussagen vom Typ „Ja oder Nein“. Beim Fall BSE kommt zu dieser grundsätzlichen Schwierigkeit hinzu, dass das Wissen über Prionen noch bescheiden ist und viele Zusammenhänge unbekannt sind. Ständige Meldungen über neue Experimente verunsichern die Bevölkerung und machen die Informationsstrategien aller Akteure schwierig.
- *Kommunikation zwischen Verwaltung und Bevölkerung.* Die Massnahmen der Verwaltung und deren Begründung werden von den Medien an die Bevölkerung vermittelt. In der Verwaltung besteht eine grosse Skepsis gegenüber den Massenmedien, die aus Verwaltungssicht häufig „falsch“ oder „unvollständig“ berichten. Dies führt zur Neigung, die Information der Bevölkerung selbst an die Hand nehmen zu wollen. Zudem verstärkt sich die Tendenz der Verwaltung, Sprachregelungen zu finden, die eine kohärente Position der Verwaltung vorspiegeln. Die in Nuancen unterschiedlichen Beurteilungen der Situation durch die auskunftgebenden Personen der Bundesverwaltung wurden in der Presse zu Widersprüchen stilisiert.

Diese schwierige Ausgangslage im Fall BSE führte für die Bundesverwaltung zu einem Informationsproblem und zu einem Kommunikationsproblem.

- Das *Informationsproblem* zeigt sich in den ersten Tagen der BSE-Krise im März 1996. Die unterschiedliche Einschätzung der politischen Brisanz der Meldung aus England durch die Direktoren des BVET und des BAG erklärt wohl auch, dass die Auskunftspersonen im

BVET und im BAG, die von Journalisten kontaktiert werden, die neue Situation unterschiedlich beurteilen. Die gemeinsame Haltung der beiden Ämter, dass sich in der Schweiz keine neuen Massnahmen aufdrängen und aus fachlich-wissenschaftlicher Sicht ein Importverbot für britisches Rindfleisch nicht gerechtfertigt sei, wird durch den Entscheid von Bundesrat Delamuraz für ein Verbot in der Öffentlichkeit konterkariert. Dieses Verbot ist zur Beruhigung der Bevölkerung gedacht. Faktisch ändert sich beim Import nichts, weil es keine Fleischimporte aus England gibt. In der Öffentlichkeit entsteht allerdings Verwirrung darüber, ob nun der Konsum von Rindfleisch sicher sei oder nicht. Der politische Entscheid, etwas zu tun, desavouiert die zunächst verbreitete Botschaft, dass die Schweiz alle notwendigen Massnahmen bereits 1990 ergriffen habe, um den Konsumenten zu schützen. Ein ähnlicher Eindruck entsteht im Verlaufe des Jahres 1996 immer wieder, wenn neue Massnahmen angekündigt bzw. ergriffen werden. Es ist äusserst schwierig, verständlich zu machen, dass neue Massnahmen eingeführt werden, wenn doch immer versichert wurde, man habe bislang alles Notwendige getan. Das Dilemma zwischen der Demonstration des politischen Willens, etwas zu tun, und der Versicherung, schon alles getan zu haben, lässt sich nicht auflösen. Zudem ergibt sich aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse immer wieder die Notwendigkeit, die bestehenden Massnahmen zu ergänzen oder zu ändern.

- Das *zentrale Kommunikationsproblem* der Bundesverwaltung im Fall BSE besteht darin, die weitreichenden Massnahmen, die im Herbst 1996 vorgeschlagen werden, richtig zu begründen. Der Versuch, agrar-, handels- und gesundheitspolitische sowie tierseuchenpolizeiliche Aspekte des BSE-Problems in einem Beschluss zu integrieren, scheitert daran, dass Ziele und Inhalte des Massnahmenpakets den interessierten Kreisen und der breiten Bevölkerung nicht vermittelt werden können. In der Presse und im Fernsehen („Arena“ vom 20. September 1996) wird die Massnahme einhellig als „Schlachtplan“ mit negativer Konnotation bezeichnet. Der Bundesverwaltung gelingt es nicht mehr, zu vermitteln, dass die zentrale Massnahme darin bestanden hätte, alte Kühe aus der menschlichen Ernährung zu nehmen, wenn diese sowieso zum Schlachthof gebracht worden wären.

### 5.3. Lernende Verwaltung?

Ein letzter Punkt, der in dieser Zusammenfassung angesprochen werden soll, betrifft das *Lernen aus der Krise*. Ganz knapp lässt sich festhalten:

- In den beteiligten Bundesämtern hat die BSE-Krise zu keiner Änderung der *Aufbauorganisation* Anlass gegeben. Verwaltungsreformen, die sich in dieser Zeit feststellen lassen, haben andere Hintergründe. Einzig beim BVET wird dem BSE-Problem ein gewisser Einfluss auf die Reorganisation zugemessen. Das Informationsdebakel der ersten Tage hat die Reformer darin bestärkt, dass die schon eingeschlagenen Veränderungen der richtige Weg seien. Die Richtigkeit der kunden- und prozessorientierten Organisation des Amtes sowie der Schaffung einer Kommunikationsgruppe wurden durch den Fall BSE bestätigt.
- In bezug auf die *Ablauforganisation* hat der Fall BSE bei den beteiligten Bundesbehörden ebenfalls kaum Reformen ausgelöst. Selbstverständlich wurden während der „heissen Phase“ zwischen März und Mai 1996 viele Ressourcen durch die Bearbeitung des BSE-Problems absorbiert. Danach konnten die Ämter aber wieder auf „Normalbetrieb“ schalten. Weder die internen noch die ämterübergreifenden Kommunikationskanäle wurden aufgrund der BSE-Geschichte revidiert. Wiederum lässt sich beim BVET eine kleine Ausnahme feststellen. Das „Vergessen“ der Kantone hat zur Einrichtung eines regelmässigen Kontaktes mit den kantonalen Vollzugsinstanzen des BVET geführt.
- Der grösste Lerneffekt stellte sich bei den beteiligten Personen ein. Die Bewältigung der BSE-Krise und die Koordination der verschiedenen Aufgaben im Hinblick auf die Botschaft des Bundesrates hat positive Erfahrungen hinterlassen und ein Netzwerk an Beziehungen geschaffen, auf das bei Bedarf zurückgegriffen werden kann. Da sich eine nächste Krise sowieso „ganz anders darstellen wird“, „und es von vielen Zufälligkeiten abhängt, was die Medien aufgreifen“, wird diese Form des individuellen Lernens und der Entwicklung einer persönlichen Sensibilisierung für aussergewöhnliche Situationen von den Akteuren als erfolgversprechendste Vorbereitung gesehen.

## Anhang 1: Liste der Gesprächspartner

Die folgenden Personen haben uns bereitwillig und umfassend Auskunft gegeben und sich für ein ausführliches Gespräch zur Verfügung gestellt. Ihnen sei auch an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Aebersold Hans U.</b>   | ehemaliger Leiter Information, Bundesamt für Gesundheit  |
| <b>Burger, Hans;</b>       | Direktor, Bundesamt für Landwirtschaft   |
| <b>Häberli, Christian;</b> | Chef Sektion 1 (Marktzutritt für Industrie- und Agrargüter; technische Handelshemmnisse; spezifische Fragen der Industrieländer), Bundesamt für Aussenwirtschaft |
| <b>Häsler, Stephan</b>     | Stv. Direktor, Bundesamt für Veterinärwesen  |
| <b>Kihm, Ulrich</b>        | Direktor, Bundesamt für Veterinärwesen   |
| <b>Koch, Johannes</b>      | Wiss. Adjunkt, Sektion Ein- und Ausfuhrpolitik Landwirtschaft, Bundesamt für Aussenwirtschaft  |
| <b>Müller, Heinz K.</b>    | Informationsbeauftragter, Bundesamt für Veterinärwesen   |
| <b>Sedioli, Claudia</b>    | Informationsbeauftragte; Bundesamt für Gesundheitswesen  |
| <b>Stoll, Martin</b>       | Chef Sektion Information, Bundesamt für Landwirtschaft   |
| <b>Tinner, Willy</b>       | Chef Sektion Ein- und Ausfuhrpolitik, Landwirtschaft, Bundesamt für Aussenwirtschaft   |
| <b>Tschirky, Erich</b>     | Stabschef, Bundesamt für Gesundheit  |
| <b>Zeltner, Thomas</b>     | Direktor, Bundesamt für Gesundheit   |
| <b>Zwahlen, Marcel</b>     | Stv. Leiter Sektion virale Krankheiten und Sentinellasyteme, Bundesamt für Gesundheit  |

Die Herren Häberli, Koch und Tinner (BAWI) wurden in *einem* Gespräch interviewt.

**Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis**

|                         |   |
|-------------------------|---|
| BAB                     | Born after ban (nach dem Fütterungsverbot geborene Rinder; für die Schweiz: nach dem 1. 12. 1990 geboren)                     |
| BAG                     | Bundesamt für Gesundheit  |
| BAWI                    | Bundesamt für Aussenwirtschaft  |
| BLW                     | Bundesamt für Landwirtschaft  |
| BRB                     | Bundesratsbeschluss   |
| BSE                     | Bovine spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn)   |
| BVET                    | Bundesamt für Veterinärwesen  |
| CJD                     | Creutzfeld-Jakob-Disease  |
| CJK                     | Creutzfeld-Jakob-Krankheit  |
| (n)vCJK                 | (neue) Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit  |
| EDI                     | Eidgenössisches Departement des Inneren   |
| EG                      | Europäische Gemeinschaften  |
| EPA                     | Eidgenössisches Personalamt   |
| EU                      | Europäische Union   |
| EVD                     | Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement   |
| FKM                     | Fleisch- und Knochenmehl  |
| GGF                     | Genossenschaft für Getreide und Futtermittel  |
| GS                      | Generalsekretariat  |
| GSF                     | Genossenschaft für Schlachtvieh und Fleisch   |
| IKS                     | Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel  |
| NZZ                     | Neue Zürcher Zeitung  |
| OIE                     | Office International des Epizooties (internationales Tierseuchenamt)  |
| SBO                     | Specific Bovine Offals (spezifische Rinderinnereien)  |
| SDA                     | Schweizerische Depeschen-Agentur  |
| SEAC                    | Spongiforme Encephalopathy Advisory Committee (wissenschaftliches Beratungsorgan der britischen Regierung seit 3. April 1990) |
| SBV                     | Schweizerischer Bauernverband   |
| Southwood Working Party | Beratungsorgan der britischen Regierung (1988-1989)   |
| Tyrrell Committee       | Beratungsorgan der britischen Regierung (1989-1990)   |
| UK                      | United Kingdom (Vereinigtes Königreich)   |
| VKMB                    | Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern   |
| WAK                     | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des<br>NR (Nationalrat); SR (Ständerat)   |
| WHO                     | World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)   |
| WTO                     | World Trade Organization (Welthandelsorganisation)  |

| <b>Datum</b>        | <b>Ereignisse im Ausland</b>   | <b>Ereignisse in der Schweiz</b>  |
|---------------------|--|---|
| <b>1986</b>         |  |   |
| <b>November</b>     | Im UK wird erstmals BSE bei einer Kuh diagnostiziert.  |   |
| <b>1987</b>         |  |   |
| <b>1. April</b>     | Im UK wird eine epidemiologische Studie zur BSE gestartet.   |   |
| <b>5. Juni</b>      | Im UK wird ein wissenschaftliches Experiment gestartet, das die Übertragungswege der BSE testen soll.  |   |
| <b>15. Dezember</b> | Die epidemiologische Studie wird abgeschlossen. Resultat: Die Übertragung von BSE durch Fleisch- und Knochenmehl von Wiederkäuern gilt als einzig haltbare These.  |   |
| <b>1988</b>         |  |   |
| <b>Mai</b>          | Die britische Regierung kündigt Massnahmen gegen die BSE an. Sie setzt die Southwood Working Party als Beratungsorgan ein.   |   |
| <b>14. Juni</b>     | Die britischen Behörden erlassen ein Massnahmenpaket gegen die BSE.  |   |
| <b>20. Juni</b>     | Die Southwood Working Party empfiehlt die Vernichtung von Schlachttierkörpern, die mit BSE infiziert sind.   |   |
| <b>21. Juni</b>     | Im UK wird BSE anzeigepflichtig und die Isolierung von BSE-verdächtigen Kühen, die kalben, wird vorgeschrieben.  |   |
| <b>18. Juli</b>     | Das UK verbietet die Fütterung von Wiederkäuern mit Tiermehl, vorläufig bis Ende Jahr.   | Die Einfuhr von britischen Rindern und Rindererzeugnissen wird vom BVET im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für Importe eingeschränkt. |
| <b>Oktober</b>      | Die Southwood Working Party empfiehlt ein Verfütterungsverbot von Schlachtprodukten von Wiederkäuern, die Vernichtung der Milch von infizierten Tieren und das Anlegen eines Verzeichnisses der Nachfahren infizierter Kühe. |   |
| <b>30. Dezember</b> | Das Fütterungsverbot im UK wird verlängert. Zudem darf Milch von BSE-verdächtigen Kühen nur noch zur Fütterung des eigenen Kalbes verwendet werden.  |   |

**1989**

- 27. Februar** Das UK setzt das Tyrrell Committee als Beratungsorgan zur BSE-Forschung ein. Es löst die Southwood Working Party ab.
- 28. Juli 1989** Die EG-Kommission verbietet die Einfuhr von britischen Rindern, die vor dem Juli 1988 geboren sind sowie von Nachkommen BSE-befallener und -verdächtiger Tiere.
- 16. Oktober** Das BVET informiert in seinem Bulletin über die Geschichte und die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur BSE und erklärt: „Aufgrund der vorliegenden Lagebeurteilung wird es (=BVET) zurzeit, abgesehen von verschärften Einfuhrbedingungen, keine speziellen Massnahmen treffen.“ „Der Mensch wird durch den Konsum von Rind- und Schaffleisch in keiner Weise gefährdet.“
- 13. November** England und Wales verbieten bestimmte Rinderinnereien (sog. SBO: Hirn, Rückenmark, Milz, Thymus, Mandeln und Därme) für den menschlichen Konsum.
- 31. Dezember** Das UK erlässt ein zeitlich unbegrenztes Fütterungsverbot von Tiermehl für Wiederkäuer.

**1990**

- 30. Januar** Das Verbot zum Verzehr von SBO durch den Menschen tritt auch in Schottland in Kraft.
- 1. März** Die EG beschränken die Einfuhr britischer Rinder auf geschlachtete Tiere, die jünger als 6 Monate alt sind.
- 30. März** Die EG verbieten die Einfuhr von SBO und Lymphgeweben aus dem UK.
- 1. April** In den EG müssen BSE-Fälle gemeldet werden.
- 3. April** UK setzt das SEAC (Spongiforme Encephalopathy Advisory Committee) als Beratungsorgan ein. Es löst das Tyrrell Committee ab.
- 9. April** Die EG verbietet die Einfuhr von britischen Rinderinnereien und von bestimmten anderen Geweben von Rindern.
- 1. Mai** Das UK setzt eine CJD Surveillance Unit ein.
- 16. Mai** Der Chief Medical Officer (UK) erklärt öffentlich, dass der Verzehr von Rindfleisch sicher ist.
- 8. Juni** Der EG-Ministerrat entscheidet, dass Rinderknochen aus dem UK nur exportiert werden dürfen, wenn das Tier aus einem Bestand kommt, in dem seit mindestens zwei Jahren keine BSE nachgewiesen wurde.



|                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
| <b>13. Juni 1990</b>     |   | Das BVET erlässt in der Verordnung 1/90 ein vorübergehendes Einfuhrverbot für Rinder, Rindfleisch und bestimmte Futtermittel aus dem UK. Knochenloses Rindfleisch darf weiterhin eingeführt werden. Die Verordnung tritt am 14. Juni in Kraft.   |
| <b>14. Juni</b>          | Das Ministry of Agriculture, Fisheries and Food des UK verordnet, dass Rindfleisch vom Kopf nur <i>vor</i> der Entfernung des Gehirns aus dem Schädel gewonnen werden darf. |  |
| <b>15. August</b>        |   | Der Bundesrat ändert die Verordnung über die Ein-, Durch-, und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten per 1. Oktober 1990. Das BVET muss nur noch Exportbetriebe in Ländern anerkennen, die es regelmässig über Seuchenlage und Untersuchungsprogramme betreffend Rückstände im Fleisch informieren.   |
| <b>24. September</b>     | Das Tyrrell Committee empfiehlt das Verbot von SBO in aller Tiernahrung (inklusive Haustierfutter).   |  |
| <b>25. September</b>     | Das UK dehnt das Verbot von Rinderinneren auch auf die Verwendung als Tiernahrung aus. Der Export von SBO in die EG wird verboten.  |  |
| <b>28./29. September</b> | Das OIE (internationales Tierseuchenamt) gibt Empfehlungen zum Handel mit Rindern, Rindfleisch, Milch- und Rinderprodukten ab.  |  |
| <b>2.-5. Oktober</b>     | Die OIE-Konferenz in Sofia gibt weitere Empfehlungen zum Rinderhandel und zur Bekämpfung der BSE ab.  |  |
| <b>2. November</b>       |   | Das Referenzlabor am Tierspital Bern diagnostiziert den ersten Fall von BSE in der Schweiz.<br>Das BVET erwägt eine Verordnung über Meldepflicht, Verbot des Inverkehrbringens von Fleisch verdächtiger und kranker Tiere, Verbrennung der Kadaver von BSE-Tieren, Anordnungen betreffend Verfütterung von Fleischmehl.  |
| <b>8. November</b>       |   | Das BVET ändert seine Weisungen an die Fleischschauer. Hirn, Rückenmark, Milz, Thymus und Darm von Rindern, die älter als 6 Monate sind (=SBO), sind als Schlachtabfälle zu behandeln (keine Lebensmittel, unschädlich zu beseitigen).<br>Das Vorgehen bei Verdacht auf BSE durch die Tierärzte/Kantonstierärzte wird festgelegt.  |
| <b>8. November</b>       |   | Das BVET gibt eine Verordnung über Sofortmassnahmen gegen die BSE in die Vernehmlassung. Darin wird vorgeschlagen:<br>a) Vorsorge:<br>Fütterungsverbot von Fleisch- und Knochenmehl (FKM) an Wiederkäuer, Deklarationspflicht für FKM-Gebinde, obligatorische Lebendviehuntersuchung für mehr als 6 Monate alte Rinder sowie alle Schafe und Ziegen, Meldepflicht für BSE-Fälle. |

|              |  |
|--------------|--|
|              | b) Seuchenfall:<br>Tötung oder Schlachtung verdächtiger Tiere, Verbot der Milch von BSE-Tieren als Lebensmittel, Verbrennung von BSE-Tieren, Schlachtung von Schafen und Ziegen mit Traberkrankheit.   |
| 16. November | Ende der Vernehmlassungsfrist. Kantone und Organisationen sind mit den Massnahmen zum grossen Teil einverstanden.  |
| 23. November | Die eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere (Posieux) informiert alle Futtermittelfabrikanten in der Schweiz über das Verbot von Tiermehl, das per 1. 12. 1990 in Kraft tritt.  |
| 29. November | Das BVET erlässt die Verordnung über Sofortmassnahmen gegen die spongiforme Enzephalopathie der Wiederkäuer. Darin wird per 1. 12. 1990 die Fütterung von Fleischmehl, Fleischknochenmehl, Tiermehl, Griebenmehl und Futterknochenschrot an Rinder, Schafe und Ziegen verboten. An BSE erkrankte Tiere müssen getötet werden. Dafür haben die Kantone den Tierhaltern eine Entschädigung zu zahlen. Die Verordnung ist längstens bis zum 30. November 1992 gültig. |
| 30. November | Das BVET orientiert die Metzger über BSE und die schweizerischen Gegenmassnahmen, besonders über die Durchführung der Schlachtung und die Verwendung der Schlachtprodukte.   |
| 1. Dezember  | In der Schweiz treten Fütterungsverbot, Meldepflicht, Lebendviehuntersuchung, Verdachtsklärung, Verbrennung von BSE-Tieren und verschärfte Einfuhrbedingungen für Futtermittel tierischer Herkunft in Kraft.   |

## 1991

|            |   |
|------------|---|
| 7. Januar  | Das Tierspital Bern diagnostiziert den zweiten BSE-Fall in der Schweiz, 25 Verdachtsfälle sind bisher überprüft.  |
| 5. Februar | Die EG-Kommission finanziert ein Forschungsvorhaben zur Inaktivierung von BSE-Erregern.   |
| 11. März   | Das BVET ändert die Verordnung über Sofortmassnahmen von 1990. Ziegen und Schafe müssen vom Fleischschauer nur noch untersucht werden, sofern sie älter sind als 6 Monate. Sie tritt am 20. März in Kraft.      |
| 14. März   | Kassensturzbeitrag über BSE allgemein und Medikamente speziell.   |
| 22. März   | Zischtigclub über BSE und Medikamente.<br>Die IKS verbietet Präparate, in denen SBO verwendet werden. Sie verlangt Nachweise der Herkunft von Rindermaterial bzw. der Produktionsprozesse für andere Präparate. |
| 27. März   | Das UK gibt den ersten BAB-Fall bekannt.  |
| 10. Juli   | Das UK verbietet den Export von SBO in Drittländer (Nicht EG-Mitgliedstaaten).  |

**1992**

- 12. März** UK verbietet die Verwertung des Rinderkopfes, nachdem der Schädel geöffnet wurde und die Entfernung des Gehirns ausser in Bereichen, in denen sich nie Fleisch für den menschlichen Verzehr befindet.
- Mai 1992** Die OIE-Generalversammlung beschliesst Handelsbedingungen für Rinderprodukte aus BSE-Ländern.
- 14. Mai** Die EG verbieten den internen Handel mit Rinderembryos, die von BSE-verdächtigen oder infizierten Muttertieren stammen.
- 10. November** Das BVET verlängert die Verordnung über Sofortmassnahmen BSE bis längstens am 31. Dezember 1993.
- 17. November** Die EG regeln alternative Verfahren zur Hitzebehandlung gefährlicher Stoffe.

**1993**

- 3. Februar** Der Bundesrat erlässt eine neue Verordnung über die Entsorgung tierischer Abfälle.
- 11. März** Der Chief Medical Officer (UK) wiederholt seine Aussage, dass Rindfleisch sicher ist.
- 14. Juli** Die britische Regierung gibt auf eine parlamentarische Anfrage bekannt, dass bisher 100'000 bestätigte BSE-Fälle im UK aufgetreten sind.
- 29. November** Der Bundesrat erlässt eine Änderung der Tierseuchenverordnung. Darin werden die bisher erlassenen Bestimmungen zur BSE zusammengefasst. Die Verordnung vom November 1990 über Sofortmassnahmen BSE wird aufgehoben.

**1994**

- 26. Januar** Der Bundesrat verordnet rückwirkend auf den 1. Januar Bestimmungen über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln.
- 30. März** Die EU-Gesundheitsminister lehnen deutsche Vorschläge zur Bekämpfung der BSE ab: Fütterungsverbot, Verbot von SBO, Meldepflicht CJD, totales Importverbot für britisches Rindfleisch.
- 16. Juni** Walter Schmied reicht im Nationalrat eine Interpellation „Rinderwahnsinn. Statistik“ ein.
- 27. Juni** Die EU verbietet das Verfüttern von Säugetier-Proteinen an Wiederkäuer; Dänemark folgt erst 1996.
- Juli** In der britischen Presse wird berichtet, dass in einem wissenschaftlichen Experiment die orale Übertragung von infiziertem Rinderhirn auf ein Kalb gelungen sei.

**13. Juli 1994**

BVET und BAG geben eine Pressekonferenz zur BSE. Sie kommentieren neue Forschungsergebnisse aus dem UK. Das Risiko einer Übertragung auf den Menschen wird als „äusserst gering“ bezeichnet. Die Bundesämter erinnern an die Massnahmen vom November 1990 und erklären: Weitere Massnahmen seien „aufgrund aller gegenwärtig verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse“ nicht gerechtfertigt.

**27. Juli**

Die EU erlaubt den Export von Rindfleisch mit Bein aus dem UK nur, wenn die Tiere aus Beständen stammen, in denen in den letzten 6 Jahren keine BSE auftrat (Zertifikatspflicht).

**1./2. September**

Ein Expertenteam überprüft im OIE die Bekämpfungsmassnahmen gegen BSE.

Das BVET sieht in einer Pressemitteilung keine Veranlassung für neue Massnahmen.

**2. November**

Das UK verbietet die Verwertung von Thymus und Därmen aller Rinder, die älter als 2 Monate sind.

**14. Dezember**

Die EU erlaubt den Export von Rindfleisch aus dem UK von Tieren, die nach dem 1. 1. 1992 geboren sind, ohne Zertifikat

**1995****Februar**

Das SEAC veröffentlicht eine Zusammenfassung der bisher publizierten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die BSE.

**1. März**

Das EVD verordnet neue Bestimmungen über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln, Zusatzstoffen für die Tierernährung und Silierungszusätzen.

**6. März**

Die EU hebt das Proteinfütterungsverbot für Milch, Gelatine, Aminosäuren, Trockenplasma und andere Blutprodukte von Säugetieren auf.

**21. Mai**

Das erste junge Opfer der CJK stirbt im UK.

**27. Juni**

Die Tierseuchenverordnung wird neu erlassen. Die bisher getroffenen Massnahmen gegen die BSE werden darin aufgenommen. Sie tritt am 1. September in Kraft (Ausnahme: Artikel 8 über das Verzeichnis von Klauentieren).

**18. Juli**

Die EU nimmt Rindfleisch von Tieren, die jünger als 2 ½ Jahre sind, von der Zertifikatspflicht aus.

**15. August**

Im UK wird verboten, Gehirn und Augen aus dem Rinderschädel zu entfernen. Der ganze Schädel gilt als SBO. Das Rückenmark darf nur noch in Schlachthöfen aus der Wirbelsäule entfernt werden.

**15. Dezember**

Das UK verbietet die Herstellung von Separatorenfleisch. Der Export solcher Produkte wird verboten.

**1996**

|                               |  |  |
|-------------------------------|--|--|
| <b>16. März</b>               |  | Die SDA meldet, dass in der Schweiz vier neue Fälle von BSE aufgetreten sind.  |
| <b>20. März</b><br>Mittwoch   | Der britische Gesundheitsminister äussert, dass ein Zusammenhang zwischen BSE und CJD nicht mehr ausgeschlossen werden kann. |  |
| <b>21. März</b><br>Donnerstag | Frankreich, Belgien, Schweden, Portugal und die Niederlande stoppen die Einfuhr von britischem Rindfleisch.                  | Pressemeldungen über die Übertragbarkeit in allen Schweizer Zeitungen.   |
| <b>21. März</b>               |  | Vertreter des BVET und des BAG bezeichnen auf Anfrage von Nachrichtenagenturen Rindfleisch als sicher und erachten die Präventivmassnahmen der Schweiz als genügend.   |
| <b>22. März</b><br>Freitag    | Weitere acht EU Staaten verhängen ein Importverbot für britisches Rindfleisch.   | Der Sprecher des BVET erklärt, Schweizer Fleisch sei gut kontrolliert und einwandfrei. Es gäbe keine Gründe, die Präventionspolitik zu ändern.   |
| <b>22. März</b>               | Deutschland verbietet kurz nach Mittag die Einfuhr von Rindern und Rindfleisch aus dem UK und aus der Schweiz.               |  |
| <b>22. März</b>               |  | Der Direktor des BVET bezeichnet in einem Interview ein Schweizer Importverbot als völlig übertrieben. Es gibt keine wissenschaftlichen Gründe dafür.  |
| <b>22. März</b>               |  | Einige Stunden später ordnet Bundesrat Delamuraz ein sofortiges Einfuhrverbot für britisches Rindfleisch an. Der Sprecher des EVD begründet die Anordnung mit der entstandenen Unsicherheit.   |
| <b>24. März</b><br>Sonntag    |  | Vertreter des BAG, BVET, BLW, BAWI, und GS EVD halten am Sonntag eine dringliche Koordinationssitzung ab.  |
| <b>24. März</b>               |  | In Interviews erklären die Direktoren des BVET und des BAG, dass das Importverbot für britisches Rindfleisch wissenschaftlich nicht begründet sei. Es sei bis zu einem gewissen Grad auch politisch motiviert gewesen und führe zur Beruhigung der aufgeschreckten Öffentlichkeit. |
| <b>25. März</b><br>Montag     |  | BAG, BVET und BLW halten eine gemeinsame Pressekonferenz ab. Sie informieren über die Geschichte der BSE und relativieren die Befürchtungen bezüglich einer Übertragung.   |
| <b>25. März</b>               | Österreich schliesst sich der deutschen Importsperr für Schweizer Rindfleisch an.  |  |
| <b>25. März</b>               | Die EU stoppt den Import von britischem Rindfleisch.   | Ab dem Mittag steht im BVET eine Telefon-Hotline zur Verfügung. Zudem wird eine Internet-Informationssseite eingerichtet.  |
| <b>26. März</b><br>Dienstag   | Die EU beschliesst, Importe von Rindern und Rindfleisch aus der Schweiz nicht zu verbieten.                                  |  |

|                             |  |  |
|-----------------------------|--|--|
| <b>27. März</b><br>Mittwoch | Die EU-Kommission verbietet den Export von lebenden Rindern, Samen, Embryos, Rindfleisch, Rinderprodukten sowie Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren aus dem UK. |  |
| <b>29. März</b><br>Freitag  |  | Das EVD (BLW) beantragt beim Bundesrat 20 Mio. Fr. für Marktentlastungsmassnahmen. Die GSF beschliesst eine Senkung ihrer Übernahmepreise.<br>BAG, BVET und BLW halten eine zweite gemeinsame Pressekonferenz ab. Es wird über den Stand der Forschung und über die Arbeiten im BVET orientiert.   |
| <b>29. März</b>             |  | Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit reicht im Nationalrat ein Postulat „Verfütterung von tierischen Abfällen“ ein. Sie fordert ein generelles Verbot.<br>Das Postulat wird überwiesen.  |
| <b>29. März</b>             | Das UK erlässt ein totales Fütterungsverbot für Nutztiere mit Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren.  | Arena-Sendung zum „Rinderwahnsinn“.  |
| <b>1. April</b><br>Montag   |  | Das EDI (BAG) beantragt beim Bundesrat eine Änderung der Lebensmittelverordnung (Deklarationspflicht für Fleisch).<br>Das EVD (BVET) beantragt Mittel zur Entwicklung und Validierung einer vereinfachten BSE - Diagnostik am toten Tier (ca. 300'000.- Fr.) .   |
| <b>3. April</b>             | Die Agrarminister der EU beschliessen einen Massnahmenplan gegen die BSE. In Grossbritannien müssen alle Kühe, die über 30 Monate alt sind, vernichtet werden.       | Mit BRB stellt der Bund der GSF 10 Mio. Fr. à fonds perdu und 10 Mio. Fr. als zinsloses Darlehen zur Verfügung, um Rindfleisch einzulagern.<br>Er genehmigt die Mittel für eine BSE-Diagnostik und ändert die Lebensmittelverordnung per 1. Mai 1996. (Deklarationspflicht der Herkunft für offen verkauftes Fleisch; Verkürzung der Übergangsfrist für verpacktes Fleisch auf den 30. 4. 1996). |
| <b>3. April</b>             | Die WHO bezeichnet im Zusammenhang mit der BSE Milch als sicheres Nahrungsmittel.  |  |
| <b>3. April</b>             | Das UK verbietet Rinder, die bei der Schlachtung älter als 30 Monate sind, für die menschliche und tierische Ernährungskette.  |  |
| <b>15. April</b>            |  |  |
| <b>17. April</b>            |  | Das EVD (BLW) beantragt beim Bundesrat 25 Mio. Fr. zur Preissenkung für Rindfleisch. Mit BRB stellt der Bund weitere 25 Mio. Fr. à fonds perdu zur vorübergehenden Verbilligung von Rindfleisch für die Konsumenten zur Verfügung.<br>Der Vizekanzler gibt bekannt, der Bundesrat habe zu Mittag Rindsgulasch gegessen.  |
| <b>17. April</b>            |  | Die Tierseuchenverordnung wird durch den Bundesrat geändert. Gehirn, Augen und Rückenmark von Kühen müssen nach dem Schlachten verbrannt werden. Die Einfuhrbedingungen für Tiermehle werden entsprechend angepasst.   |

|                        |  |  |
|------------------------|--|--|
| <b>19. April</b>       | Das UK verbietet den Gebrauch von Fleisch- und Knochenmehl in Düngern auf Landwirtschaftsland. Solche Düngemittel dürfen nur noch in Privatgärten, Treibhäusern und ähnlichen Strukturen verwendet werden.   |  |
| <b>25. April</b>       |  | Die Direktoren von BAG, BVET und BLW relativieren an einer Pressekonferenz die Befürchtungen über eine Übertragung der BSE auf den Menschen. In der Schweiz seien momentan keine neuen Massnahmen nötig. |
| <b>22. - 26. April</b> | Eine EU-Delegation untersucht die Situation der BSE in der Schweiz und bezeichnet sie als Land mit niedriger BSE-Inzidenz.   |  |
| <b>1. Mai</b>          |  | Offen verkauftes Fleisch muss mit einer Herkunftsdeklaration versehen sein.  |
| <b>8. Mai</b>          |  | An der nationalen BSE-Konferenz einigen sich die Teilnehmer auf eine umfassende Deklaration für Fleisch. Bezüglich der Entsorgung der Schlachtabfälle wird keine Einigung erzielt.                       |
| <b>Mai</b>             | Argentinien verbietet die Einfuhr von Milchprodukten aus der Schweiz   |  |
| <b>24. Mai</b>         | Das UK reicht beim Europäischen Gerichtshof eine Klage wegen des Importverbots ein.  |  |
|                        | Das OIE gibt zusätzliche Empfehlungen zum Handel mit Rindern und Rindsprodukten ab.  |  |
| <b>30. Mai</b>         | Die folgenden Länder haben ein (teilweises) Importverbot gegenüber der Schweiz erlassen: Deutschland, Österreich, Algerien, Türkei, Rest-Jugoslawien, Argentinien, Syrien, Ukraine, Peru, Russland, Tschechien, Marokko, Singapur, Tunesien und Polen. |  |
| <b>31. Mai</b>         | Das UK legt der EU ein Programm zur Ausmerzungen der BSE vor.  |  |
| <b>10. Juni</b>        | Das UK ruft alles Fleisch- und Knochenmehl zurück.   |  |
| <b>21. Juni</b>        | Der Europäische Rat beschliesst in Florenz einen Rahmenplan für die Aufhebung des Exportverbots von britischem Rindfleisch.  |  |
| <b>27. Juni</b>        | In Nature erscheint ein Bericht über ein französisches Experiment, das die Übertragung von BSE auf Affen nachweist.  |  |
| <b>12. Juli</b>        | Der Europäische Gerichtshof weist die Klage des UK ab.   |  |
| <b>18. Juli</b>        | Das Europäische Parlament setzt ein „Temporary Committee of Inquiry“ zur Untersuchung des Umgangs der EU-Kommission und des UK mit der BSE ein.  |  |
| <b>1. August</b>       | Das SEAC stellt fest, dass in wenigen Fällen eine Übertragung der BSE vom Muttertier auf das Kalb stattfinden könnte.  |  |
| <b>14. August</b>      |  | Der Bundesrat analysiert die BSE-Situation. Er beauftragt BVET und BLW mit weiteren Abklärungen für zusätzliche Massnahmen.  |
| <b>25. August</b>      |  | Auf der Titelseite des Blick: „Geheimplan: 250'000 Kühe schlachten“.   |

- 16. September** Das UK verbietet den Gebrauch von Schaf- und Ziegenköpfen (ausser Zunge) für die menschliche Ernährung.
- Mit BRB stellt der Bund der GSF 25 Mio. Fr. zur Verfügung. Diese erwirbt davon Kühe zur Schlachtung, die vor dem 1. 12. 1990 geboren sind.
- Der Bundesrat bewilligt 2 Mio. Fr. für ein Informationskonzept (ausgearbeitet durch BLW, BVET und BAG). Das Geld wird nicht ausgegeben, da das Parlament die bundesrätlichen Vorschläge ablehnt.
- 16. September** Der Bundesrat unterbreitet mit seiner Botschaft dem Parlament zwei Beschlussentwürfe über befristete Massnahmen gegen die BSE. Bis Mitte 1999 sollen alle vor dem 1. 12. 1990 geborenen Tiere geschlachtet und aus der menschlichen Ernährung ausgeschlossen werden. Hirn, Augen, Schädel und Rückenmark müssen verbrannt werden. Die Haut kann verwertet werden. Der Rest kann unter bestimmten Bedingungen zu Fleischmehl verarbeitet werden. Nicht absetzbares Tiermehl muss verbrannt werden. Von der Massnahme betroffen wären ca. 230'000 Tiere. Die Entschädigung für die Tiere beträgt pauschal 1'000.- Fr.; dazu kommen 400.- Fr/Tier für Transport, usw. Insgesamt sind 320 Mio. Fr. für die Aktion vorgesehen.
- 20. September** Eine Umfrage der Berner Zeitung: 41,8% halten die Schlachtungen für fragwürdig, weitere 46,5% halten sie für falsch.
- 20. September** Arena-Sendung zu den „Massenschlachtungen“ des Bundesrates.
- 1. Oktober** Der Bundesrat verordnet die Identifizierung und Tötung aller direkten Nachkommen von BSE-Kühen.
- 24. Oktober** Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben der eidgenössischen Räte führen Anhörungen mit den interessierten Organisationen durch.
- Der Schweizerische Bauernverband und die Union des Producteurs Suisses sind mit Vorbehalten für den Beschluss. Die Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern sowie die Stiftung für Konsumentenschutz sagen entschieden Nein. Die Wissenschaft befürwortet die Aktion.
- 24./25. Oktober** Die vorberatende Kommission des Ständerats beschliesst Eintreten auf die Bundesratsvorlage. Mit Stichentscheid des Präsidenten (bei einem Verhältnis von 6:6 Stimmen) wird ein Antrag Plattner gutgeheissen, der die Verwaltung beauftragt, ein alternatives Verwertungskonzept auszuarbeiten. Gemäss diesem soll das Fleisch geschlachteter Kühe zunächst auf dem heimischen Markt abgesetzt, dann exportiert und erst zuletzt zu Tiermehl verarbeitet werden. Zudem sollen deutlich weniger Tiere geschlachtet werden.



|                              |   |  |
|------------------------------|---|--|
| <b>30. Oktober</b>           | Italien verbietet die Einfuhr von lebenden Rindern und von Rinderprodukten aus der Schweiz.       |  |
| <b>18./19. November</b>      |   | Die vorberatende Kommission des Nationalrats lehnt zwei Anträge auf Nichteintreten ab. Sie weist ebenfalls vier Rückweisungsanträge ab. Zur Anwendung kommen soll das sogenannte französische Modell bei der Schlachtung von BSE-Rindern. Beschlüsse über Marktentlastungen werden sistiert.   |
| <b>21. bzw. 25. November</b> |   | Die Kommission des Ständerats entscheidet sich mit Stichentscheid des Präsidenten (bei 4:4 Stimmen) dafür, zwei getrennte Beschlussentwürfe ins Plenum einzubringen, einen Beschluss über Sofortmassnahmen gegen die BSE und einen Beschluss über Marktentlastungsmassnahmen. Beide Beschlüsse werden mit je einem Finanzierungsbeschluss ergänzt. |
| <b>26. November</b>          |   | Der Ständerat berät die Vorlage.   |
| <b>28. November</b>          |   | Die vorberatende Kommission des Nationalrats berät die Vorlage.  |
| <b>9. Dezember</b>           |   | Der Nationalrat berät die Sofortmassnahmen gegen die BSE.  |
| <b>10. Dezember</b>          |   | Der Ständerat behandelt die Differenzen zum Nationalrat. Er schliesst sich der Fassung des Nationalrats an.  |
| <b>11. Dezember</b>          |   | Ständerat und Nationalrat erklären die Beschlüsse zur BSE für dringlich.   |
| <b>18. Dezember</b>          |   | Der Bundesrat erlässt die Verordnung über Sofortmassnahmen zur BSE.  |
| <b>20. Dezember</b>          |   | Das BVET erlässt die technischen Weisungen über die Schätzung im Rahmen der BSE-Sofortmassnahmen.  |
| <b>24. Dezember</b>          | Italien lässt den Import von Rinderhäuten aus der Schweiz unter bestimmten Bedingungen wieder zu. |  |

## 1997

|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| <b>1. Januar</b>    |  | Die verschärften Einfuhrbedingungen für Rinder und Fleischerzeugnisse des BVET treten in Kraft. Solche Erzeugnisse müssen den schweizerischen Vorschriften genügen. |
| <b>19./20. März</b> | An der Sitzung des sanitärischen und phytosanitärischen Komitees der WTO interveniert die Schweiz und weist auf die Diskriminierung von Schweizer Produkten hin. |   |
| <b>27. März</b>     | Frankreich erlaubt die Einfuhr von Sömmerungsrindern aus der Schweiz unter restriktiven Bedingungen wieder.  |   |
| <b>10. April</b>    | Österreich lockert sein Einfuhrverbot für Sömmerungsrinder aus der Schweiz.  |   |
| <b>5. Mai</b>       |  | Laut Gesetz sind alle schweizerischen Tierbestände frei von BSE, teilt das BVET mit.  |
| <b>23. Mai</b>      | Argentinien hebt das Einfuhrverbot für Milchprodukte aus der Schweiz wieder auf.   |   |

- 16.-19. Juni** Die EU-Kommission überprüft die Massnahmen gegen BSE in der Schweiz. Sie beurteilt die Überwachung und Diagnostik als gut. Kritisiert wird jedoch, dass die Schlacht tieruntersuchung auch vom Personal des Schlachtbetriebs durchgeführt werden kann (und nicht ausschliesslich von einer amtlichen Person).
- 30. Juli** Die EU-Kommission beschliesst neue Massnahmen gegen die BSE, die per 1.1.1998 in Kraft treten sollen.
- 17. September** Der Bundesrat beschliesst 15 Mio. Fr. zur Finanzierung des Ankaufs von Schweizer Rindfleisch für die Ausfuhr im Rahmen der humanitären Hilfe.
- 7. Oktober** Das EVD gibt einen Entwurf zur Änderung der Tierseuchenverordnung in die Vernehmlassung. Sie passt die schweizerischen Massnahmen den Beschlüssen der EU an, die per 1. Januar 1998 in Kraft treten sollen.
- 3. Dezember** Der britische Landwirtschaftsminister informiert über neue Erkenntnisse der BSE-Forschung. Danach kann die Wirbelsäule (bei kranken Rindern auch das Knochenmark) infektiöses Material enthalten.
- 4. Dezember** Das BAG und das BVET erklären in einer Pressemitteilung, dass sie zusammen mit BSE-Experten die neuen britischen Erkenntnisse prüfen. Sie erwägen das Verbot der Verwendung der Wirbelsäule von Rindern, die älter als 6 Monate sind, als menschliche Nahrung.
- 16. Dezember** Das UK verbietet Rindfleisch mit Bein.
- 18. Dezember** Das BAG, das BVET sowie Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Konsumentkreisen diskutieren über zusätzliche Massnahmen zur BSE. Man ist sich einig, dass keine dringlichen Massnahmen notwendig sind.